



DET KONGELEGE
NÆRINGS- OG FISKERIDEPARTEMENT

Høringsnotat om ny lengdegrense i kystflåten

Høringsfrist 25. januar 2021



Illustrasjonsfoto: Finnmark Dagblad

Innhold

1	Innledning	1
1.1	Bakgrunnen for forslaget om overgangen til faktisk lengde	2
1.2	Den størrelsesmessige utviklingen i kystfiskeflåten	4
1.3	Kvotemeldingens behandling av overgangen til faktisk lengde	6
2	Overgangen til faktisk lengde som grunnlag for gruppetilhørighet - om gjennomføring av samfiskeordningen i særdeleshet	8
2.1	Hensynet til overgangsordningen	8
2.1.1	Konsekvenser for fartøygruppernes sammensetning ved at nye fartøy får tilgang til strukturkvoteordningen	8
2.2	Hensynet til samfiskeordningen	12
2.2.1	Samfiskeordningen i torskefisket	14
2.3	Fordeling av strukturgevinst	17
3	Oppsummering	19

1 Innledning

Stortinget vedtok i sin behandling av Meld. St. 32 (2018-2019) *Et kvotesystem for økt verdiskaping at fartøygruppene i kystfisket skal innrettes etter faktisk lengde heller enn dagens system der det er hjemmelslengde som bestemmer kvotegrunnlagets gruppetilhørighet*. I innstillingen fra næringskomiteen til Stortinget¹ slutter flertallet (H, FrP, V og KrF) seg i hovedsak til regjeringens forslag i kvotemeldingens kap. 3.4, 3.5 og 3.7, og viser til at formålet med overgangen til faktisk lengde er å forenkle dagens system og lukke skottene mellom fartøygruppene. Flertallet viser til at over tid har faktisk lengde for mange fartøy blitt svært forskjellig fra hjemmelslengden til fartøyets kvotegrunnlag, slik at hensikten bak det opprinnelige systemet i noen grad er uthult. De er kjent med at det finnes alternativer til lengde for gruppeinndeling, men mener at disse ikke i tilstrekkelig grad er utviklet til å ta stilling til, og at det ville avvike fra det rådende prinsippet om lengde som har virket i lang tid. I tillegg måtte flåten likevel ha forholdt seg til lengde i andre deler av regelverket. Flertallet konkluderte derfor med at målet om en stabil hovedfordeling mellom fartøygrupper gjør det naturlig å gå over til faktisk lengde og lukkede skott mellom gruppene.

Dette flertallet støtter derfor en gruppeinndeling etter fartøyets faktiske lengde, men viser til at det i en overgang kan oppstå utfordringer og ønsker derfor noe fleksibilitet. Særlig gjelder dette ifølge flertallet gruppen 11-15 meter hjemmelslengde, som mister mange strukturerte fartøy til gruppen over. Imidlertid får denne gruppen mange fartøy opp fra gruppen under som ikke har strukturkvoter, noe som kan påvirke fordeling av strukturgevinsten når tidsbegrensningen inntreffer. Derfor mener flertallet at det må vurderes tiltak for å unngå utilsiktede negative effekter. Flertallet mener derfor det skal gis en overgangsperiode der fartøyeier kan velge å bli i ny fartøygruppe basert på faktisk lengde, eller bringe fartøyet fysisk i tråd med opprinnelig hjemmelslengde. Flertallet uttalte videre at *«Dersom en benytter muligheten til å bygge om til opprinnelig hjemmelslengde, blir en da værende i lengdegruppen som tilsvarer hjemmelslengde på skjæringsdato med et fartøy med faktisk lengde som samsvarer med lengdegruppens krav. Tilgang på muligheten til å opprette strukturkvoter/strukturere skjer først når en har valgt gruppe. Denne overgangsperioden settes til 3 år for å eventuelt bringe fartøyet i tråd med opprinnelig hjemmelslengde»*.

Flertallet fremmet derfor følgende forslag (romertallsvedtak VII i innstillingen/vedtak 555 i stortingsbehandlingen):

«Det gis en overgangsperiode der fartøy med annen faktisk lengde enn hjemmelslengde kan velge å bringe fartøyets faktiske lengde i tråd med hjemmelslengde. Den faktiske utformingen må være gjennomført innen 31. desember 2023. Regjeringen bes komme tilbake til Stortinget på egnet måte med en konkret utforming av et slikt alternativ.»

Mindretallet (AP og SP) peker på at avviket mellom hjemmelslengde og faktisk lengde gjør det naturlig å se på inndelingen på nytt. De viser til at det er pekt på alternativer til lengde uten at regjeringen har utredet dette nærmere. De peker på at det er viktig å stoppe flyttingen av ressurser/kvoter som har pågått fra mindre til større grupper og er spesielt opptatt av å styrke gruppene under 11 meter og mellom 15 –21 meter, som begge har mistet store ressurser. Dette mindretallet ønsker derfor at overgang fra hjemmelslengde til faktisk lengde må utredes nærmere, og at regjeringen må komme tilbake til Stortinget før det kan konkluderes.

¹ Innst. 243 S (2019–2020) Innstilling til Stortinget fra næringskomiteen om Meld. St. 32 (2018-2019)

Et annet mindretall (AP, SP og SV) viser til regjeringens forslag om overgang fra hjemmelslengde og fri fartøyforming til faktisk lengde og lengdebegrensning og mener forslaget vil bidra til å stanse utvanningen av Finnmarksmodellen. Likevel er en faktisk lengdegrensning problematisk ettersom det ikke nødvendigvis begrenser den totale størrelsen på fartøyene, med unaturlig dype og brede fartøy som viser at en todimensjonal lengdebestemmelse utfordrer både sikkerhet, miljø, kapasitet og mottaksstruktur. Disse støtter forslaget, under forutsetning av at det fremmes forslag til en modell som begrenser fartøyutformingene i både lengde og volum.

Overgangen fra hjemmels- til faktisk lengde omtales også under komiteens merknader til Riksrevisjonens rapport² under punkt 2.10.5 (s. 25), der det heter at flertallet (H, FrP, V, KrF) viser til at utviklingen mot stadig større fartøy (som kritiseres i Riksrevisjonens rapport) vil begrenses gjennom overgangen fra hjemmels- til faktisk lengde og lukkede «skott» mellom dem, ettersom muligheten for å plassere kvotegrunnlag på større fartøy begrenses.

1.1 Bakgrunnen for forslaget om overgangen til faktisk lengde

Kvotemeldingen er regjeringens melding til Stortinget om fremtidig politikk overfor fiskeflåten. Til grunn for regjeringens forslag til nytt kvotesystem, lå Kvoteutvalgets NOU³. Kvoteutvalget anbefalte i sin innstilling (s. 13) at: *«Hjemmelslengde erstattes med faktisk lengde der dette er relevant i regler om utskifting, forlengelse, sammenslåing (strukturering) og i de årlige reguleringene. (...) For å opprettholde en variert flåtestruktur etableres det fysiske grenser på 11 og 15 meter faktisk lengde. Fartøy under 11 meter kan ikke skiftes ut eller forlenges utover 11 meter. Tilsvarende vil fartøy mellom 11 og 15 meter ikke kunne forlenges eller skiftes ut med fartøy over 15 meter. Grensen på 21 meter oppheves.»* Bakgrunnen for inndeling i hjemmelslengdegrupper i kystflåten gjennom Finnmarksmodellen fra 2002 var i hovedsak behovet for å skjerme mindre fartøy i konkurransen med større og å beholde en variert sammensetning av både små og store fartøy i flåten.

Utviklingen i retning av at fartøyene i kystflåten blir stadig større skyldes flere ting, men til grunn ligger også muligheten for fri fartøyforming, at lengdebegrensningen på 28 meter i 2008 ble endret til en lasteromsbegrensning på 300 m³ (som senere er hevet til 500 m³), og at regelverket i seg selv ikke har vært til hinder for at en ved utskifting av fartøy har kunnet plassere kvoter på fartøy med faktisk lengde i en annen gruppe enn kvotegrunnlagets hjemmelslengde. Gjennom forvaltningspraksis utviklet det seg imidlertid begrensninger på adgangen til slik utskifting mellom størrelsesgrupper, ved at forvaltningen begynte å stille krav om forholdsmessighet mellom fartøyets størrelse og kvotegrunnlaget. Dette kravet om forholdsmessighet var fram til januar 2016 underlagt en skjønnsmessig vurdering.

I instruks av 16. januar 2016 fra Nærings- og fiskeridepartementet til Fiskeridirektoratet ble den skjønnsmessige vurderingen erstattet med ensartede retningslinjer som i korthet gikk ut på at fartøy med hjemmelslengde under 11 meter i fisket etter torsk bare kunne skiftes ut med fartøy opp til 15 meter faktisk lengde (for makrell henholdsvis under 13 og opp til 21 meter). For øvrige fartøygrupper var det ingen særskilt begrensning på utskiftingsadgangen. Denne instruksjonen ble seinere justert etter

² Dokument 3:6 (2019-2020) *Undersøkelse av kvotesystemet i kyst- og havfisket*

³ NOU 2016:26 *Et fremtidsrettet kvotesystem*

vedtak i Stortinget som innebar at fartøy med hjemmelslengde mellom 11 og 15 meter ikke lenger kunne erstattes av fartøy over 21 meter.

Kvoteutvalget skrev i sin vurdering av gruppeinndelingen at (s. 42-43): «Utskifting av fartøy og friere fartøyutforming har gjort fartøygruppene mindre homogene, noe som blant annet kommer til syne i diskusjonen om overregulering for fartøy med hjemmelslengde under 11 meter i fisket etter torsk. Gruppeinndelingen i kystfiskeflåten ble innført for å begrense konkurransen mellom små og store fartøy, men etter hvert som fiskeflåten har utviklet seg er det ikke lenger en like nær sammenheng mellom reguleringsgruppene og den faktiske størrelsen på fartøyene som inngår i disse. (...) Det har lenge vært et uttalt mål å sikre videreføring av en variert flåtestruktur, og det har blitt innført ulike tiltak for å opprettholde en differensiert fiskeflåte. Et mulig tiltak i forlengelsen av dette kan være å legge sterkere begrensninger i kystflåtens adgang til utskifting/ forlenging og knytte denne adgangen opp mot faktisk lengde før utskifting. En konsekvens av slike tiltak er at fartøyeier i en av de minste gruppene som ønsker å skifte ut til et fartøy i en større gruppe, må selge seg ut for så å kjøpe seg inn i et nytt fartøy. Det vil også være naturlig at gruppeinndeling i struktursammenheng harmoniseres med de regler som måtte gjøres gjeldene ved utskifting og forlenging. Slike regler vil legge begrensninger på valgfriheten for den enkelte næringsaktør, men denne ulempen må veies opp mot samfunnets målsetting om å bevare en variert flåtestruktur. Slike begrensninger må også vurderes i lys av at denne type tiltak erfaringsvis kan være vanskelig å opprettholde over tid.»

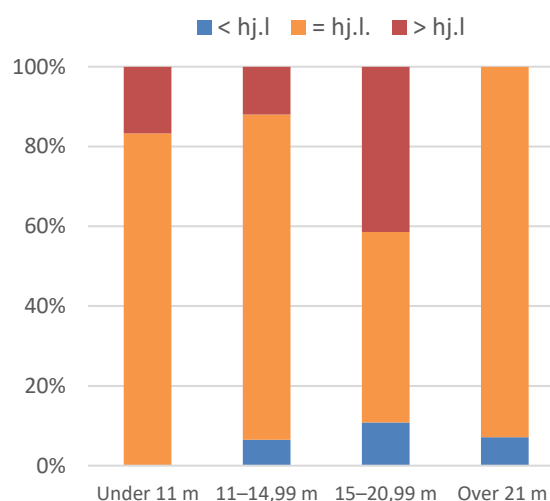
Anbefalingen fra utvalget er (s. 95): «Utvalget foreslår at kystflåtens gruppeinndeling etter hjemmelslengde erstattes av en gruppeinndeling etter faktisk lengde. (...). Utvalget foreslår videre at antall grupper reduseres til tre: under 11 meter, 11–15 meter og over 15 meter. Disse gruppene skal gjelde ved eventuelle behov for overregulering, samt i reglene om utskifting og forlenging, og ved sammenslåing av fisketillatelser (...). Det kan gjøres unntak for de fartøyene som i dag har en faktisk lengde mindre enn sin hjemmelslengde. Disse fartøyene kan eventuelt få velge om de vil plasseres i gruppe etter sin nåværende eller opprinnelige lengde. I prinsippet legger kvotefaktor som felles fordelingsenhet til rette for at fartøy i større grad kan ha fri fartøyutforming. Utvalget mener likevel at gruppeinndelingen er formålstjenlig av hensyn til en diversifisert flåte. Dette er også i tråd med Sametingets innspill til utvalget. Av samme grunn mener utvalget at det bør etableres skott mellom gruppene. Dette vil hindre en utvikling mot stadig større fartøy. Dette innebærer at fartøyeier må selge seg ut og kjøpe seg inn i en ny gruppe ved anskaffelse av større eller mindre fartøy enn det gruppen omfatter.»

Kvoteutvalget viser til at hensynet til en differensiert flåte ble tillagt vekt når de anbefalte en overgang til gruppeinndeling etter faktisk lengde. I kvotemeldingen valgte regjeringen å følge utvalgets anbefaling om endret gruppeinndeling, men valgte ikke å følge opp utvalgets anbefaling om å oppheve 21-metersgrensen. Regjeringen la vekt på at høringsuttalelsene til Kvoteutvalget i hovedsak gikk imot dette, og at tiltaket i for stor grad ville gå ut over regjeringens ønske om en størrelsesmessig differensiert kystfiskeflåte.

1.2 Den størrelsesmessige utviklingen i kystfiskeflåten

I en konsekvensvurdering⁴ utført av Nofima vurderes forslagene fra kvoteutvalget. I denne rapporten fra Nofima ble det blant annet vist en oversikt over kystfartøy etter kvotegrunnlagets hjemmelslengde og etter fartøyets faktiske lengde. Tallene er fra 31. desember 2015.

Hjemmelslengde	Største lengde				Total
	Under 11 m	11–14,9 m	15–20,9 m	Over 21 m	
Under 11 m	985 83 %	177 15 %	15 1 %	6 1 %	1 183
11–14,99 m	26 6 %	327 82 %	27 7 %	21 5 %	401
15–20,99 m	2 1 %	15 10 %	75 48 %	65 41 %	157
Over 21 m		2 3 %	3 4 %	65 93 %	70
Total	1 013	521	120	157	1 811



Figur 1 Hjemmelslengde og faktisk lengde i lukket kyst, torsk i nord, per 31. des. 2015. Kilde: Hermansen og Isaksen (2016: 19)

Figur 1 viser fordelingen på hjemmels- og faktisk lengde for de fire fartøygruppene i Finnmarksmodellen. Tabellen viser fordelingen i nominelle verdier og som andeler. I hjemmelslengdegruppen under 11 meter hadde 83 % av fartøyene største lengde under 11 meter, 15 % mellom 11-14,9 meter, 1 % 15-20,9 meter og 1 % over 21 meter. I hjemmelslengdegruppen 11-14,99 meter var fordelingen innenfor de fire grupperingene etter største lengde henholdsvis 6 %, 82 %, 7 % og 5 %, og så videre.

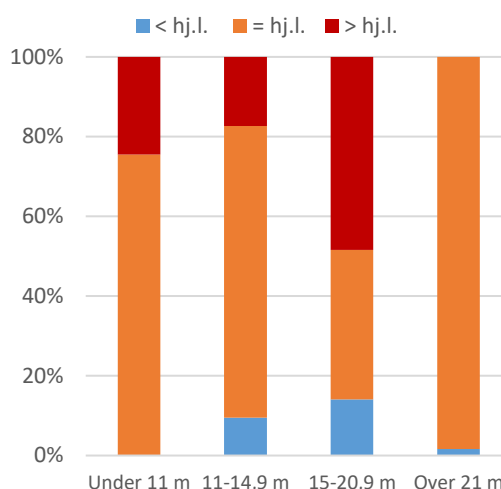
Søylediagrammet til høyre siden viser med farger den relative andelen av fartøy i de ulike hjemmelslengdegruppene som har faktisk lengde mindre enn (blå), tilsvarende til (oransje) eller over (rød) de respektive hjemmelslengdegruppene.

Ved årsskiftet 2015/2016 hadde mellom 17 og 52 % av fartøyene i de ulike hjemmelslengdegruppene et avvik mellom den faktiske fartøylengden og de tilhørende hjemmelslengdeintervallene.

⁴ Hermansen, Ø. og J.R. Isaksen (2016) Enkeltelementer og helhetsløsninger for alternative kvotesystem. En utredning for Nærings- og fiskeridepartementet. Rapport nr. 54/2016. Nofima, Tromsø.

Figur 2 gir en oppdatert illustrasjon for situasjonen ved årsskiftet 2019/20 og viser således situasjonen 4 år etter.

Hjemmelslengde	Største lengde				Total
	Under 11 m	11–14,9 m	15–20,9 m	Over 21 m	
Under 11 m	887 75 %	275 23 %	9 1 %	4	1 175
11–14,99 m	34 9 %	262 73 %	38 11 %	24 7 %	358
15–20,99 m		18 14 %	48 38 %	62 48 %	128
Over 21 m		1 2 %		61 98 %	62
Total	921	556	95	151	1 723



Figur 2 Hjemmelslengde og faktisk lengde i lukket kyst, torsk i nord, per 31. des. 2019. Kilde: Fiskeridirektoratet

Ved å sammenligne tallene i figur 1 og 2, ser man utviklingen mellom fartøyenes faktiske lengde og hjemmelslengde på deltakeradgangene (kvotegrunlaget). Tallene viser at det i løpet av fireårsperioden 2015–2019 har vært en ikke ubetydelig endring i fartøymassen mot større fartøy. Andelen av deltakeradgangene som står på fartøy med en største lengde som overgår det tilhørende hjemmelslengdeintervallet, per 31. desember 2015 og 2019, er gjengitt i tabellen under, sammen med utviklingen i prosentpoeng.

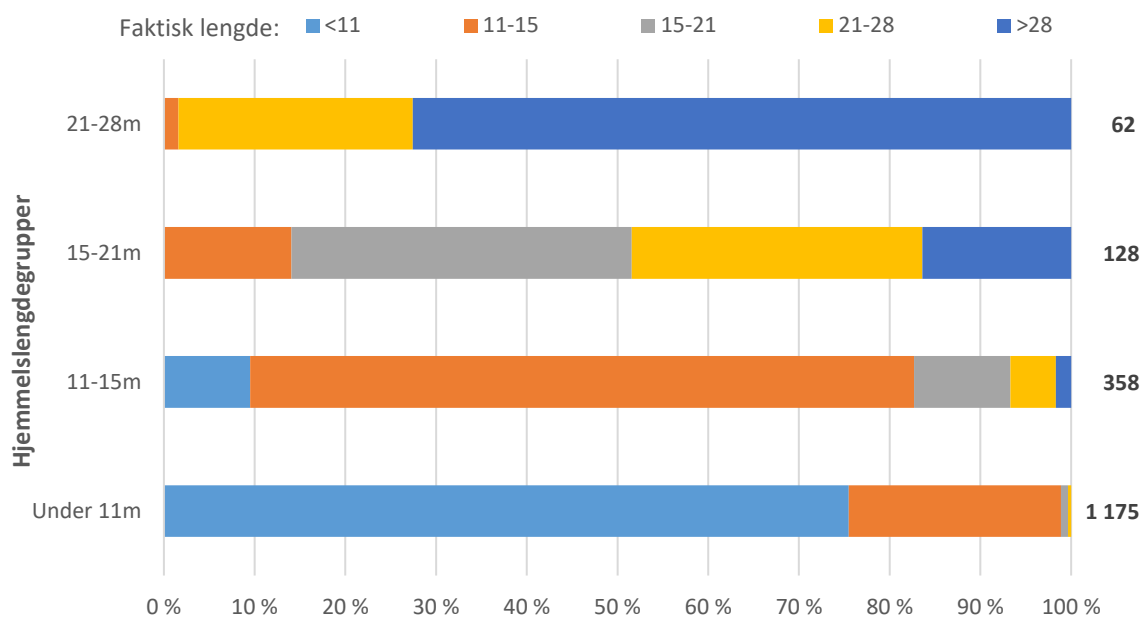
Tabell 1 Andelen fartøy som er større enn tilhørende hjemmelslengdeintervall per 31. desember 2015 og 2019, samt endring i prosentpoeng. Kilde: Fiskeridirektoratet

	31. desember 2015	31. desember 2019	Endring i prosentpoeng
Under 11 m	16,7 %	24,5 %	7,8
11 – 14,9 m	12 %	17,3 %	5,4
15 – 20,9 m	41,4 %	48,4 %	7,0

I den minste gruppen (under 11 meter) har andelen fartøy med faktisk lengde større enn hjemmelslengden økt fra 17 til 24,5 %. I gruppen mellom 11 og 15 meter øker både andelen fartøy mindre enn hjemmelslengdeintervallet (fra 6 til 9 %) og større enn hjemmelslengden (fra 12 til 17 %), samtidig som antall fartøy reduseres med 11 %. Den egentlige reduksjonen er større, men har blitt motvirket av at det ved siste årsskifte var 44 deltageradganger inne som ble tildelt som rekrutteringskvote i perioden 2016 – 2019. Den samme utvikling er å finne for fartøy med hjemmelslengde mellom 15 og 21 meter, der andelen fartøy med faktisk lengde under kvotegrunlagets hjemmelslengde øker fra 11 til 14 %, andelen fartøy større enn hjemmelslengden fra 41 til 48 %, samtidig som nesten 20 % av antall fartøy struktureres ut av gruppen. For de største, over 21 meters hjemmelslengde er det liten forskjell. I figuren til høyre vises utviklingen mot at fartøyene vokser ut av sin hjemmelslengde.

Ved årsskiftet 2019/2020 hadde mellom 2 og 62 % av fartøyene i de ulike hjemmelslengdegruppene et avvik mellom den faktiske fartøylengden og de tilhørende hjemmelslengdeintervallene.

Legger en inn en grense på 28 meter i stolpen lengst til høyre i figuren, illustrerer det hvor stor andel som har «vokst ut av» den gamle lengdegrensen som i 2008 ble erstattet av et lasteromvolum på 300 (som ble hevet til 500 m³ i 2010). Med utgangspunkt i Fartøyregisteret, var 74 % (45 av 62) av deltakeradgangene i fartøygruppen over 21 meter hjemmelslengde på fartøy over 28 meter faktisk lengde. Tilsvarende finner man at 21 av fartøyene med hjemmelslengde mellom 15 og 21 meter, og seks av fartøyene med hjemmelslengde mellom 11 og 15 meter, står på skrog over 28 meter. I figur 3 er dette illustrert.



Figur 3 Fartøy i lukket kyst torsk, etter hjemmelslengde. Antall fartøy og andeler etter grupper av faktisk lengde. Per 31. des. 2019

1.3 Kvotemeldingens behandling av overgangen til faktisk lengde

I kvotemeldingen vurderes overgangen til faktisk lengde bl.a. i kap. 3.4.2 der det står: «Kvoteberegningsgrunnlaget i kystfiskeflåten angår ikke bare sjarkfiskeflåten, men også den øvrige kystfiskeflåten. Utviklingen over tid viser at også regulering etter hjemmelslengde har medført overgang til større fartøy. Selv om dette kan gi en mer rasjonell bruk av samfunnets ressurser, svekkes kvotesystemets evne til å ivareta andre hensyn. Dette utfordrer i neste omgang kvotesystemets legitimitet. Begrunnelsen for å opprettholde ulike fartøygrupper er ønsket om å ha en differensiert fiskeflåte med både store og små enheter. Regjeringen mener dette er et viktig prinsipp i et fremtidsrettet kvotesystem. Det innebærer at det er faktisk lengde som bør ligge til grunn for reguleringene.»

Fortsatt bruk av lengde som målestokk for reguleringene drøftes også, der det blant annet kommer frem at selv om det fins alternative parametere, så er lengde godt innarbeidet i reguleringsammenheng.

Videre heter det: «Regjeringen mener (...) at gruppeinndeling etter hjemmelslengde må erstattes med gruppeinndeling etter faktisk lengde. I overgangen til et nytt kvotesystem vil fartøy som i dag har større faktisk lengde enn hjemmelslengde flyttes opp til de gruppene de etter lengde hører til. Disse fartøyene 'tar med seg' kvotegrunnlag fra gruppen de i dag tilhører til de gruppene de innplasseres i, der de får de samme rammebetingelser som øvrige fartøy i gruppen de kommer til. Dette innebærer blant annet at fartøy som flyttes fra sjarkgruppen får tilgang på strukturvoteordningen. Etter denne oppryddingen, vil kvoteandelene som ligger i de ulike kvotegruppene over tid ligge fast, og regelverket rundt gruppene vil bli skrevet slik at det ikke er mulig å drive fiske i gruppen med et større (eller for den saks skyld mindre) fartøy enn gruppens øvre og nedre størrelsesgrense. De som ønsker å endre gruppe, må selge seg ut av den gruppen han eller hun er i, og kjøpe seg inn i ny gruppe.»

I kvotemeldingen vises det til at denne oppryddingen vil gi store utslag i kvotenivå for alle gruppene i ulike lukkede fiskerier, men at det synes nødvendig for at kvoteandelene skal ligge fast over tid. Dette er spesielt viktig for å gi de minste fartøygruppene stabile rammebetingelser. Overgangen vil innebære å holde fast ved dagens situasjon, og antas å virke nøytralt for landingsmønster og fiskeindustri.

Før kvotemeldingen ble lagt fram for Stortinget, sendte regjeringen et eget drøftingsnotat om sjarkflåtens rammevilkår på høring 23. mars – 14. mai 2018⁵. Også her omtales utviklingen mot stadig større fartøy – i særdeleshet i den minste gruppen i kystflåten. Selv om fokuset i stor grad er på deltakeradgangene i lukket gruppe etter torsk i nord, så viser statistikken at andre deler av sjarkfiskeflåten (fartøy under 11 meter hjemmelslengde; 13 meter for makrellnot) i større grad har 'vokst ut' av hjemmelslengdegrensen. Mens 22 % av fartøyene i torsk i nord med hjemmelslengde under 11 meter var større enn 11 meter per medio februar 2018, så var samme forholdstall for torsk i sør 63 %, makrell (not og garn snøre) 37 %, NVG-sild 38 % og sild i sør 45 %. For torsk i nord har andelen siden den gang økt med 3 prosentpoeng, til 25 %, se Figur 2. Samme forholdstall for 10 år siden (31.12.2009) var 7 %.

Det kom inn 45 høringsuttalelser til høringen av notatet om sjarkflåtens rammevilkår. Fiskeriministeren arrangerte folkemøter om arbeidet med det nye kvotesystemet, i Svolvær, Ålesund, Alta og Mandal. I debatten som fulgte var det særlig diskusjon om hvorvidt de aller minste fartøyene med deltakeradgang skulle få tilgang til strukturvoteordningen og avvikling av samfiskeordningen. Som omtalt i punkt 1.1 foreslo regjeringen i kvotemeldingen å regulere kystflåten etter faktisk lengde med tette skott mellom lengdegruppene. Dette fikk støtte i Stortinget, med et tillegg om en overgangsordning.

⁵ Sjarkflåtens rolle i et fremtidsrettet kvotesystem. Drøftingsnotat for høring. Nærings- og fiskeridepartementet. 23. mars. 2018 (70 s.)

2 Overgangen til faktisk lengde som grunnlag for gruppetilhørighet - om gjennomføring av samfiskeordningen i særdeleshet

Overgangen til faktisk lengde som grunnlag for gruppetilhørighet har ulike konsekvenser og reiser flere spørsmål. For det første vil fartøyeiere måtte foreta et valg som følge av at de gis anledning til å bringe fartøyet i overensstemmelse med dets hjemmelslengde gjennom en overgangsordning. For det andre kan det stilles spørsmål om hvordan overgangsordningen påvirker muligheten til å benytte seg av samfiskeordningen (med seg selv). For det tredje kan det stilles spørsmål om hvordan strukturgevinsten skal fordeles som følge av ny inndeling i kystfiskeflåten.

Det er særlig det andre spørsmålet, om overgangsordningen og samfiske, hvor Stortingets vedtak gir åpning for to alternative tolkninger. Det er derfor særlig dette spørsmålet som vil være gjenstand for en vurdering etter høringen.

I de følgende kapitler omtales og vurderes disse tre problemstillingene.

2.1 Hensynet til overgangsordningen

Som konsekvens av at kystflåten skal reguleres etter faktisk lengde skal det i en overgangsperiode gis anledning til å bringe fartøyets faktiske lengde i tråd med hjemmelslengde, jf. Stortingets vedtak gjengitt i høringsnotatets punkt 1. Overgangsordningen skal gjelde i tre år, slik at tiltaket faktisk må være gjennomført innen 2024.

Dette innebærer en tre års tilpasningstid for fartøyeier å bringe fartøyets faktiske lengde i overensstemmelse med hjemmelslengde. I perioden frem til fartøyeier tar et valg om han eller hun vil benytte seg av denne muligheten, kan vedkommende ikke benytte seg av eventuelle strukturvirkemidler som er særegne for den gruppen fartøyet tilhører etter faktisk lengde. I det følgende gjennomgås konvensjonelle fartøys gruppetilhørighet etter faktisk lengde, og det foretas en drøfting av ulike typetilfeller som vil påvirkes av denne endringen. Det foretas også en vurdering av konsekvensen av endringer på bakgrunn av antatte insentiver til å benytte overgangsordningen.

2.1.1 Konsekvenser for fartøygruppens sammensetning ved at nye fartøy får tilgang til strukturvoteordningen

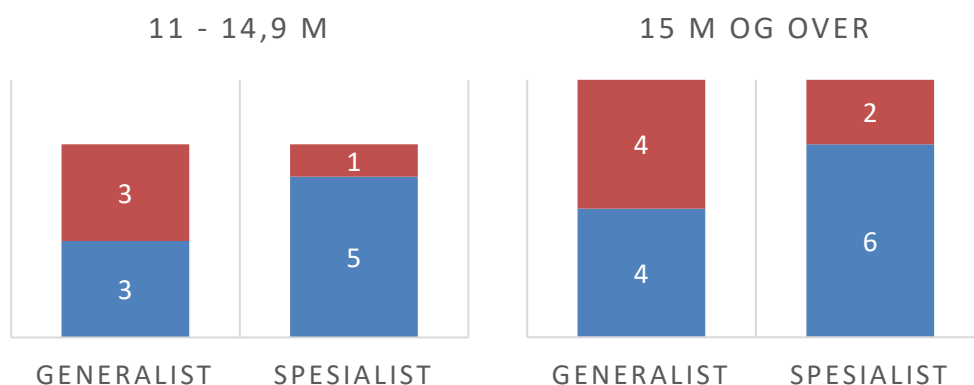
Tabell 2 viser kystgruppen for fisket etter torsk nord for 62 grader etter hjemmelslengde og faktisk lengde slik den fremsto ved siste årsskifte etter Fiskeridirektoratets tall.

Tabell 2 Oversikt over konvensjonelle kystfiskefartøy fordelt etter hjemmelslengde og største lengde per 31.12.2019. Kilde: Fiskeridirektoratet

Hjemmelslengde	Største lengde				Totalt
	< 11 m	11–15 m	15–21 m	> 21 m	
< 11 m	887	275	9	4	1 175
11–14,9 m	34	262	38	24	358
15–20,9 m		18	48	62	128
> 21 m		1		61	62
Totalsum	921	556	95	151	1 723

Hittil er det kun fartøy med hjemmelslengde under 11 meter som ikke har hatt tilgang til strukturkvoteordningen. Som tabellen viser vil det bli inntil 288 flere fartøy (275 fartøy mellom 11-15 m, 9 fartøy mellom 15-21 m og 4 fartøy større enn 21 m) som får tilgang til strukturkvoteordningen som følge av at disse fartøyene har en største lengde som er over 11 meter. Dette tilsvarer 24,5 % av gruppens fartøymasse. Samtidig ser vi at det for gruppen mellom 11 og 15 meter vil bli inntil 34 fartøy som ikke lenger får tilgang til strukturkvoteordningen fordi disse fartøyene har faktisk lengde under 11 meter. Disse fartøyene tilsvarer 9,5 % av gruppens fartøymasse.

I hvor stor utstrekning fartøyeierne kan utnytte strukturkvoteordningen begrenses av kvotetakene. I figuren under vises dagens kvotetak for kystflåten for henholdsvis fartøy med hjemmelslengde mellom 11 og 15 meter, og for fartøy med hjemmelslengde over 15 meter. «Generalister» er fartøy som strukturerer i begge sektorer (bunnfisk og pelagisk) mens «spesialister» er fartøy som i hovedsak strukturerer i en av sektorene (bunnfisk eller pelagisk). Tallene gjengir kvotetaket i antall ganger grunnkvoten (grunnkvoten inkludert) kan struktureres på ett fartøy. Et fartøy med hjemmelslengde 14 meter, som utelukkende strukturerer i bunnfisksektoren, kan da ha fem ganger grunnkvoten maksimalt. Med en grunnkvote på 5,2289 i torsk i nord blir det maksimale antall kvotefaktorer som fartøyet kan ha 26,1445. I tillegg kan det ha en grunnkvote i for eksempel NVG-sild og makrell.



Figur 4 Kvotetak i kystflåten avhengig av hjemmelslengde, som antall ganger grunnkvoten kan samles på et fartøy, avhengig av om det strukturer hovedsakelig innen en («spesialist») eller begge sektorer («generalist»)

Med overgangen til inndeling etter største lengde, vil 62 fartøy (38 + 24) med hjemmelslengde mellom 11 og 15 meter, som i dag har kvotetak på 3 + 3 eller 5 + 1, ha en største lengde over 15 meter. Disse kan få anledning til å strukturere ytterligere innenfor mer romslige kvotetak til 4 + 4 eller 6 + 2. Dette tilsvarer 17,3 % av gruppens fartøymasse. På samme vis er det 19 fartøy som potensielt kan sitte igjen med lavere kvotetak enn det de hadde tidligere – 18 fartøy (14,1 %) fra gruppen mellom 15 og 21 meter, og ett fartøy fra gruppen over 21 meter (1,6 %). Hvorvidt disse fartøyene, eller de 288 fartøyene under 11 meters hjemmelslengde som nå får tilgang til strukturvirkemidlet faktisk benytter virkemiddelet, forholder seg i ro eller heller vil inngå som strukturobjekter for andre fartøy i de nye gruppene etter faktisk lengde, er et annet spørsmål. Overgangsordningen gir alle disse anledning til å bringe faktisk lengde i overensstemmelse med hjemmelslengde i løpet av en treårsperiode.

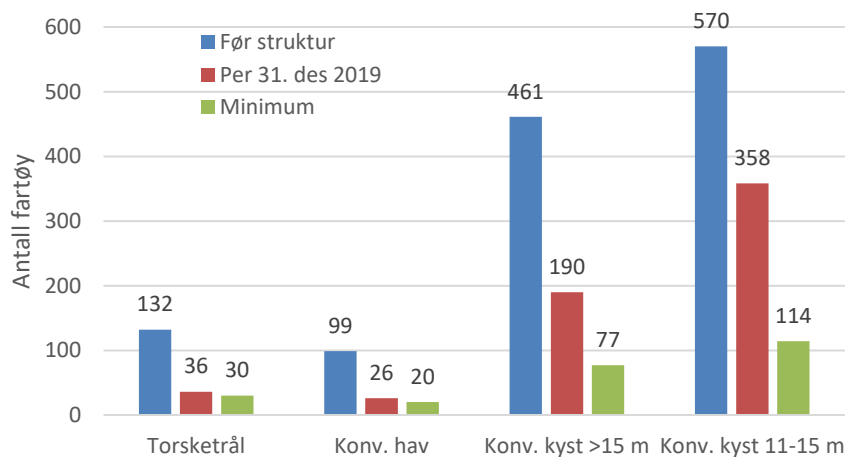
Som vi ser av den uthevede diagonalen i Tabell 1, så hadde totalt 1 258 av fartøyene med deltakeradgang i torskefisket ved årsskiftet 2019/2020 en faktisk lengde i overensstemmelse med

deltakeradgangens hjemmelslengde. Det utgjør 73 prosent av fartøymassen. De øvrige 465 (27 %) kan altså benytte seg av overgangsordningen ved å harmonisere faktisk lengde med hjemmelslengde, enten ved å skifte ut eller ved å bygge om fartøyet. Insentivene til å gjøre nettopp det kan være forskjellig fra lengdegruppe til lengdegruppe, og kan påvirkes av hvilken hjemmelslengde fartøyet har i andre lukkede fiskerier. I mange tilfeller avviker et fartøys hjemmelslengde i torskefisket fra fisket etter sei og hyse i nord, eller NVG-sild, fordi lukkingen av fiskeriene fant sted til ulike tidspunkt.

Oppsummert får inntil 288 flere fartøy i dette fisket tilgang til strukturkvoteordningen, mens inntil 34 fartøy mister denne muligheten, dersom ingen benytter anledningen til å harmonisere faktisk lengde med eksisterende hjemmelslengde. Om alle velger å harmonisere fartøyet til sin hjemmelslengde, vil det ikke bli noen endring i fartøygruppene, med unntak av de som går ut som følge av framtidig bruk av strukturkvoteordningen. Videre vil 62 fartøy gis større rom for strukturering (gjennom overgang til grupper med høyere kvotetak) mens 19 fartøy vil måtte forholde seg til lavere kvotetak enn opprinnelig.

Det er vanskelig å anslå hvor mange som vil benytte seg av muligheten til å tilpasse faktisk lengde til hjemmelslengde. Dette gjør det i neste rekke utfordrende å anslå framtidig sammensetning av fartøygruppene, etter at overgangsordningen har utløpt. En inndeling etter faktisk lengde utgjør det ene ytterpunktet, som har som forutsetning at ingen benytter seg av overgangsordningen. En inndeling etter hjemmelslengde utgjør det andre ytterpunktet, og har som forutsetning at alle som har mulighet til det, benytter seg av overgangsordningen. Det vil uansett være sannsynlig at det, uavhengig av bruk av overgangsordningen, vil være en videre reduksjon i antall fartøy, ettersom det også i tidsrommet frem til utgangen av 2023 vil kunne foregå ytterligere strukturering av gruppene. Avklaring av fiskeflåtens rammebetingelser gjennom Stortingets vedtak, avvikling av kondemneringskravet og det at avkortningen for kystfartøy ved bruk av strukturkvoteordningen er halvert fra 20 til 10 prosent vil, trolig også øke insentivene for ytterligere strukturering. Kvotetakene vil heller ikke virke begrensende i særlig grad.

I kvotemeldingen (Figur 6.5 på s. 113) ble maksimal potensiell strukturering illustrert for de fire gruppene i torskesektoren som har hatt tilgang til strukturvirkemidlet. Figuren viste antall fartøy før struktur ble tillatt, og antall fartøy ved utgangen av 2018. Figur 5 er oppdatert med tall for utgangen av 2019. Sammenlignet med figur 6.5 i kvotemeldingen, har det bare skjedd små endringer i antall fartøy.



Figur 5 Antall konsesjoner/deltakeradganger i fire fartøygrupper i torskfisket ved innføring av struktur, ved utgangen av 2019 og det minimum antall fartøy som vil gjenstå dersom strukturmulighetene/kvotetak utnyttes fullt ut

Antall fartøy som fremgår av de grønne søylene er det absolutte minimum dersom struktureringen skjer etter maksimalt kvotetak for fartøy i bunnfisksektoren (det vil si at fartøyene under 15 benytter 5 + 1, ikke 3 + 3 og fartøy over 15 meter benytter 6 + 2, ikke 4 + 4).

Strukturmulighetene for de ulike fartøygruppene i Figur 5 ble gitt ved forskjellige tidspunkt, som kan ha hatt betydning for dagens strukturgrad i disse gruppene. Som vi ser av forskjellen mellom rød og grønn søyle, er det enda et betydelig rom for strukturering i kystgruppene, innenfor dagens gruppeinndeling og kvotetak. Overgangen fra hjemmelslengde til faktisk lengde i kystflåten fører til at både gruppeinndelingen og minimumsstørrelse i gruppene endres, og påvirker de samlede mulighetene for videre strukturering. Eksempelvis ville det med utgangspunkt i gruppestrukturen ved årsskiftet 2019/2020, vært 246 fartøy over 15 meter *faktisk lengde* og 556 fartøy mellom 11 og 15 meter, og ikke respektive 190 og 358 som i figur 5. Likeledes vil det minimale antallet fartøy være avhengig av sammensetningen av fartøy i de respektive gruppene. Dette vil trolig være et mindre antall enn i figur 5 i begge kystgruppene over 15 meter og mellom 11 og 15 meter, fordi de nye gruppene mest sannsynlig vil være sammensatt på en annen måte der man finner større forskjell mellom de med største kvotefaktor og de med laveste, slik at flere fartøy (med lav kvotefaktor) kan tas ut for å oppfylle kvotetaken for de største.

Denne effekten kan illustreres med et eksempel fra gruppen 11-15 meter: Et ustrukturert fartøy med hjemmelslengde 14-15 meter og en kvotefaktor på 3,04 har et kvotetak på 15,19 faktorer. Med tilgang på fartøy fra hjemmelslengdegruppen under 11 meter, med en kvotefaktor i størrelsesorden fra 1,26 (under 7 meter) til 2,35 (10-11 meter) så kan det ustrukturerte fartøyet strukturere inn hele 10 fartøy med hjemmelslengde under 7 meter. For fartøy med hjemmelslengde mellom 7 og 8 meter, er tilsvarende tall 9, og fem fartøy fra hjemmelslengden mellom 10-11 meter (med en avkortning på 10 %).

Kvotetaken setter begrensningene for strukturering og konsentrasjon av kvoter på enkeltfartøy, gitt den fartøygruppe det tilhører. I overgangen til nytt kvotesystem innebærer Stortingets vedtak at kvotetaken for de nye gruppene etter faktisk lengde er de samme som gjaldt for hjemmelslengdegruppene. I Riksrevisjonens undersøkelse av kvotesystemet i kyst- og havfisket⁶ viser de til at det ved tidspunktet for de vedtatte økningene i kvotetaken for kystflåten – i henholdsvis 2013 og 2017 – bare var en liten andel av flåten som var eller nærmet seg fullstrukturerte (definert til fartøy som var tildelt kvotefaktorer på 90 prosent eller mer av kvotetaket). Denne andelen var størst i 2013, da mellom 10 og 19 % av fartøyene i kyst var i toppen av kvotetaket, mens andelen i 2017 var på mellom 6 og 8 prosent. De viser også til at struktureringen har ført til en utvikling i kystflåten der fartøyene blir større og der de største etter hvert har en fangstmengde, et fangstmønster og en mobilitet som nærmer seg de minste trålerne og ringnotfartøyene.

Om en ser på utviklingen de tre siste år som grunnlag for å anslå utviklingen de neste tre, så finner en at fartøygruppen mellom 11 og 15 meter hjemmelslengde reduseres med 19 fartøy (5 %). I realiteten er frafallet på 54 fartøy (14 %) i denne hjemmelslengdegruppen, ettersom det i perioden 2017–2019 er tildelt 35 rekrutteringskvoteadganger til torsk i nord. Gruppen mellom 15 og 21 meter reduseres

⁶ Dokument 3:6 (2018-2019) Riksrevisjonens undersøkelse av kvotesystemet i kyst- og havfisket.

med 22 fartøy (15 %) og gruppen over 21 meter hjemmelslengde reduseres med fem fartøy (7 %). Med en utvikling de neste tre år på linje med de foregående, vil antall fartøy med hjemmelslengde over 11 meter reduseres med til sammen med 75 fartøy (13,6 %) teoretisk sett. Det er imidlertid svært lite treffsikkert å anslå fremtiden ved utelukkende å se på fortiden.

Det er etter departementets syn rimelig å anta at det kan være færre gjenværende fartøy når overgangsordningen oppheves. Hvor mange som vil velge å benytte strukturkvoteordningen er imidlertid vanskelig å si, men om en fremskriver utviklingen fra tre år tilbake og til nå for gruppene med tilgang til strukturkvoteordningen (over 11 meter hjemmelslengde), så reduseres de tre største fartøygruppene med mellom 7 og 15 %.

Ulike hensyn, som at samfiske (med seg selv) over tid fases ut og redusert avkorting ved bruk av strukturkvoteordningen, skaper trolig disinsentiver for eiere av fartøy med hjemmelslengde under 11 meter, men faktisk lengde over 11 meter, til å søke å harmonisere faktisk lengde med hjemmelslengde, og søke innplassering i gruppe over 11 meter hjemmelslengde. Der gis de tilgang til strukturkvoteordningen som gir mulighet for økt kvotegrunnlag eller å realisere en gevinst ved å selge seg ut (som strukturobjekter). Både lavere avkorting og avvikling av kondemneringskrav vil trolig bidra til at prisen på en kvotefaktor vil holde seg på dagens nivå eller øke noe. Gitt disse forholdene kan det være sannsynlig at det vil være et begrenset antall fartøy som vil benytte seg av den fleksibiliteten som er gitt i treårsvinduet for å endre fartøyets lengde i overensstemmelse med hjemmelslengde.

Når det gjelder forventningen til hvor mange som vil benytte seg av overgangsordningen så vil det trolig også avhenge av hvordan strukturgevinsten fordeles. Avklaringen av dette vil imidlertid avvente grundige vurderinger av konsekvenser. Avviklingen av overgangsordningen vil måtte ses opp mot en slik avklaring.

2.2 Hensynet til samfiskeordningen

Regjeringen foreslo å avvikle samfiskeordningen med seg selv i torskefiskeriene i overgangen til et nytt kvotesystem. Stortinget vedtok at dette skulle skje etter en overgangsperiode på inntil 5 år. Riksrevisjonen⁷ foretok en undersøkelse av kvotesystemet i kyst og havfisket som ble lagt frem for Stortinget den 28. april 2020. I denne rapporten ble samfiskeordningen kritisert. I Riksrevisjonens undersøkelse heter det (s. 17):

«Kystflåten under 11 meter er unntatt fra strukturkvoteordningen på grunn av sin særlige betydning for kystsamfunnene. Samfiskeordningen har ført til at nesten 250 av om lag 1100 fartøy i gruppen under 11 meter i praksis har blitt tatt ut av fisket, ved at de ikke benyttes til å lande fangst.

Etter Riksrevisjonens oppfatning har innføringen av samfiskeordningen vært en av de mest inngripende endringene i den minste kystflåten i fisket etter torsk. Mange fiskere har gjort investeringer og tilpasset seg ordningen. Gruppen av fartøy under 11 meter er unntatt fra strukturkvoteordningen på grunn av sin særlige betydning for kystsamfunnene. Riksrevisjonen mener

⁷ Riksrevisjonens undersøkelse av kvotesystemet i kyst—og havfisket, Dokument 3:6 (2019-2020)

det er sterkt kritikkverdig at samfiskeordningen har fått virke i mer enn 10 år og i praksis har fungert som en strukturordning, når de negative konsekvensene var kjent på forhånd.»

I flertallsinnstillingen fra næringskomiteen heter det i romertallsvedtak VIII: «*Stortinget ber regjeringen sørge for at eksisterende ordning med samfiske med seg selv i torskefisket avvikles innen 31. desember 2025.*» I den forutgående omtalen gir flertallet sitt syn på at: «*samfiske med andre vil fortsatt være tillatt. I tillegg vil samfiske med seg selv i andre fiskerier, som for eksempel pelagisk, der driftsformen gjør dette nødvendig, fortsatt skal være tillatt. Flertallet viser til at samfiske ikke har vært tenkt som en strukturordning for sjarkgruppen. I praksis har samfiske fått trekk av strukturering etter at ordningen med «samfiske med seg selv» ble opprettet. Den midlertidige ordningen har vært gjeldende i ti år. Det er en lang rekke fiskere som har bygget sin driftsmodell på denne midlertidige ordningen. Det er derfor naturlig å gi god tid til å tilpasse seg til ny driftsform.*» Mindretallet (AP og SP) ønsker ikke å avvikle samfiskeordningen og mener det heller bør stilles aktivitetskrav ved samfiskeordningen (fiske av andre arter enn torsk) og krav om å levere lokalt. Samfiskeordningen videreføres derfor inntil videre.

Med hensyn til hvem som kan delta i samfiskeordningen, kan innstillingens ordlyd forstås på to ulike måter:

Det første alternativet er at samfiskeordningen forbeholdes fartøy som er under 11 meter faktisk lengde. Dette innebærer at eiere av fartøy med faktisk lengde over 11 meter, men hjemmelslengde under 11 meter, ikke vil ha mulighet til å bruke samfiskeordningen. Overgangsordningen gir imidlertid mulighet til å bringe fartøyets faktiske lengde under 11 meter, og i det dette er foretatt og oppfylt kan fartøyeier delta i samfiske. Dersom overgangsordningen med hensyn til harmonisering av hjemmels- og faktisk lengde benyttes, vil en kunne vente med å ta stilling til gruppe, men vil da ikke være kvalifisert til å delta i samfiske i torskefiskeriene.

Det andre alternativet er at fartøy med hjemmelslengde under 11 meter, men faktisk lengde over 11 meter, fortsatt skal kunne bruke samfiskeordningen, gitt at de søker om å tilhøre den minste gruppen i overgangsordningen. Legger en til grunn dette alternativet, vil alle fartøy som har hjemmelslengde under 11 meter som benytter overgangsordningen være kvalifisert til å inngå i et samfiskelag så lenge samfiskeordningen eksisterer. Da har fartøyet tre år til å bringe fartøyets faktiske lengde i tråd med den minste gruppens hjemmelslengdeintervall (under 11 meter).

Det er departementets vurdering at det første alternativet er best i samsvar med hensynene bak samfiskeordningen, men vi ber om høringsinstansenes synspunkt på dette.

En oversikt over samfiskelagene per 20. juni 2020 viste at 141 av 548 samfiskefartøy var større enn 11 meter (26 %). Det innebærer at nesten halvparten av fartøyene i den minste fartøygruppen som kan søke om å benytte overgangsordningen var involvert i årets samfiske. Mange av disse (70 %) var i samfiske med seg selv.

Legger en *det første alternativet* til grunn, så vil det totale antall fartøy som får anledning til å benytte seg av samfiskeordningen være alle under 11 meter faktisk lengde. Ved årsskiftet 2019/2020 hadde 288 av 1 175 fartøy i den minste hjemmelslengdegruppen en faktisk lengde større enn 11 meter. Disse mister muligheten til å samfiske, mens noen (34 fartøy ihht. Tabell 2) med hjemmelslengde 11-15 meter, men faktisk lengde under 11 meter, kommer til. Totalt vil det derfor være 921 fartøy ved siste årsskifte som etter endringen vil kunne samfiske.

Noen fartøy med hjemmelslengde under 11 meter og faktisk lengde over 11 meter kan komme til dersom de raskt søker overgangsordningen og harmoniserer fartøylengden. Videre vil fartøy med hjemmelslengde mellom 11 og 15 meter, men med faktisk lengde under 11 meter, som søker overgangsordningen utgå fra muligheten til å samfiske. Antall mulige samfiskefartøy ligger da i størrelsesorden 900 til 920 fartøy.

Legger en *det andre alternativet til grunn*, der fartøy som har søkt å benytte overgangsordningen, for på sikt å bringe fartøy over 11 meter største lengde i overensstemmelse med en hjemmelslengde under 11 meter, vil øke antall samfiskefartøy. Da vil de 288 fartøy i den minste hjemmelslengdegruppen med en faktisk lengde større enn 11 meter gis adgang til å samfiske dersom de søker om å benytte overgangsordningen. Da vil inntil 1 175 (ihht. Tabell 2) ha adgang til å samfiske.

I ytterste fall kan alle de 288 fartøyene med faktisk lengde som avviker fra den minste hjemmelslengdegruppen tenkes å søke overgangsordningen. De insentiver som virker i retning av å søke overgangsordningen motvirkes imidlertid av muligheten for struktur i de større gruppene.

Stortingets vedtak med hensyn til adgang til å benytte strukturvoteordningen dersom en ønsker å benytte overgangsordningen, er avklart. Her står det: «*Dersom en benytter muligheten til å bygge om til opprinnelig hjemmelslengde, blir en da værende i lengdegruppen som tilsvarer hjemmelslengde på skjæringsdato med et fartøy med faktisk lengde som samsvarer med lengdegruppens krav. Tilgang på muligheten til å opprette strukturvoter/strukturere skjer først når en har valgt gruppe. Denne overgangsperioden settes til 3 år for å eventuelt bringe fartøyet i tråd med opprinnelig hjemmelslengde*». Det er derfor departementets vurdering at Stortingets uttrykte prinsipp vedrørende struktur, også skal gjelde ved fortsatt bruk av samfiskeordningen.

Under gis en kortfattet beskrivelse av utnyttelsen av samfiskeordningen i torskefisket hittil (per 16. juni i 2020, en periode som dekker det aller meste av sjarkflåtens torskefiske⁸).

2.2.1 Samfiskeordningen i torskefisket

Medio oktober 2020 var det registrert 287 samfiskelag av Fiskeridirektoratet, samfiskelag som samfisket i perioder av ulik lengde: fra 1 til 365 dager i løpet av 2020⁹. Av disse er det 7 tilfeller hvor de to fartøyene varierer mellom å være aktive eller passive, slik at det reelle antallet samfiskelag er 274 – eller til sammen 548 fartøy som samfiske. Sett i forhold til antall deltakeradganger med hjemmelslengde under 11 meter ved årsskiftet 2019/2020 så utgjør samfiskefartøyene til sammen 47 % av de totalt 1 175 fartøyene.

Med mindre det gjennom høringen kommer avgjørende argumenter for at fartøy som benytter seg av overgangsordningen er kvalifisert til å benytte samfiskeordningen, legger departementet opp til at fartøy med en faktisk lengde over 11 meter ikke skal kunne delta i samfiske, etter overgangen til et nytt kvotesystem. Inneværende års samfiskefartøy viser at 141 av 548 fartøy (26 %) er større enn 11 meter, der 114 er aktive samfiskefartøy (42 %) og 27 er passive fartøy (10 %). Gjennomsnittslengden

⁸ Ved utgangen av uke 24 (14. juni 2020) gjensto om lag 5 % av gruppekvoten (eks. ferskfiskordning) for fartøy med hjemmelslengde under 11 meter.

⁹ Ved påmelding må det oppgis hvor lenge samfiskeperioden skal vare og enkelte setter da perioden til å gjelde fra 1. januar til 31. desember.

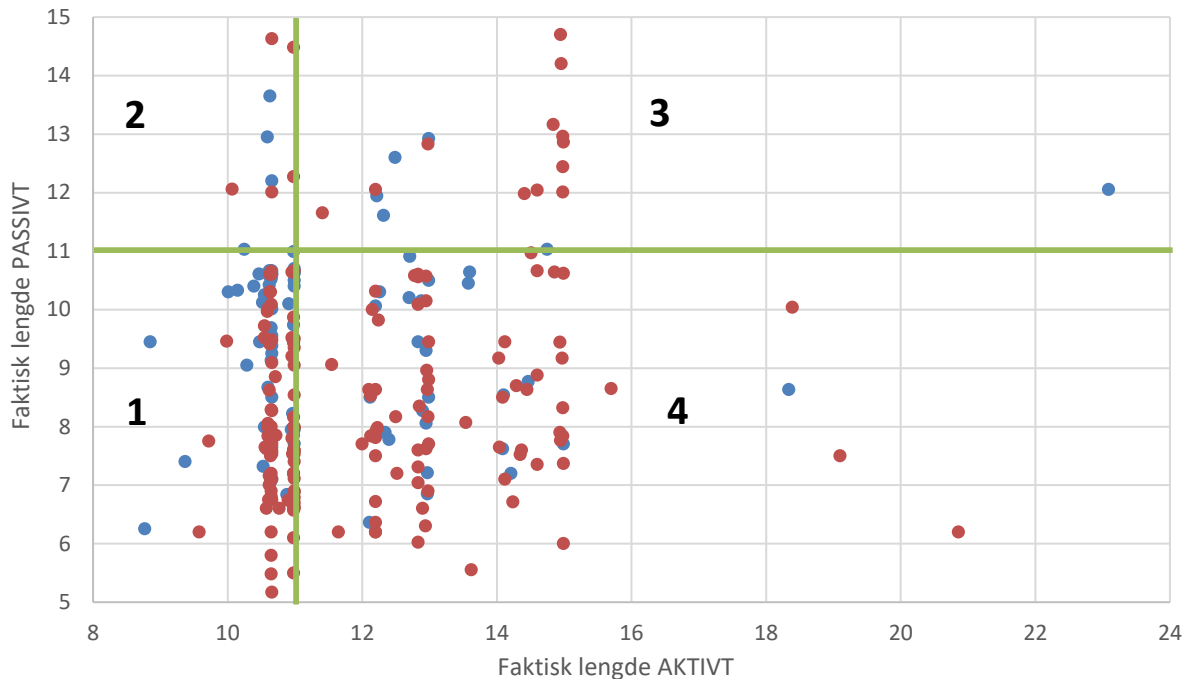
til aktive samfiskefartøy er på 11,9 meter (fra 8,8 til 23,1 meter) mens tilsvarende for passive fartøy er på 8,9 meter (fra 5,2 til 14,7 meter)¹⁰.

Med tanke på sammensetningen av fartøy i samfiskeordningen inneværende år så vil kun 151 av de 274 samfiskelagene (55 %) kunne fortsette på lik linje etter overgangen til et nytt kvotesystem. Det vil si samfiskelag der begge fartøy, aktivt og passivt, er under 11 meter faktisk lengde. I 105 tilfeller (38 %) er ett av fartøyene større enn 11 meter (i hovedsak aktivt fartøy) og i 18 samfiskelag (7 %) er begge fartøy større enn 11 meter. Anledningen til å samfiske er i hovedsak begrenset til ett fartøy i løpet av et kvoteår. Fra Tabell 2 ser vi at det ved overgangen til et nytt kvotesystem vil være om lag 920 fartøy med faktisk lengde under 11 meter. Selv om en legger til grunn at samfiske etter overgangen til nytt kvotesystem fordrer at fartøyene er mindre enn 11 meter, så vil ikke nødvendigvis tilslutningen til denne ordningen reduseres til det nivået som her skisseres, siden fleksibiliteten i ordningen legger til rette for at andre fartøy kan finne sammen i samfiske.

Et annet forhold ved Stortingets vedtak er at samfiske med seg selv skal opphøre innen 2026. En undersøkelse av eierskapsforholdene til fartøy som samfisker i 2020, viser at i 2/3-deler av alle samfiskelag (182 av 274) dreier det seg om samfiske med seg selv. Blant disse er det en større andel der ett eller begge fartøy har en større lengde enn 11 meter (48 % av samfiskelagene), enn i de tilfellene der to frittstående rederier samfisker (38 % av samfiskelagene). For samfiskelagene der begge fartøy er under samme eierskap vil 52 % (94 samfiskelag) ha anledning til å samfiske i fem år til. For de øvrige som samfisker med seg selv vil alternativet være salg av fartøy, ombygging eller erstatningsfartøy (under 11 meter) ved bruk av overgangsordningen, eller fortsatt drift i den/de gruppen(e) fartøyene deres tilhører etter ny gruppeinndeling.

For å illustrere hvilke alternativer som foreligger for årets samfiskefartøy er disse plassert etter aktive og passive fartøys faktiske lengde, og etter hvorvidt de samfisker med seg selv eller ikke, i figuren under. De ulike kvadrantene er nummerert og omtalen av alternativene følger denne nummereringen.

¹⁰ Relativt mange av dagens passive samfiskefartøy er under 8 meter (42 %). Slike fartøy stilles det per i dag ikke krav om Fartøyinstruks til.



Figur 6 Samfiskelag per medio juni 2020, fordelt etter faktisk lengde (røde prikker tilkjenner seg selv).
Kilde: Fiskeridirektoratet

De grønne strekene i figuren setter grensene for hvem som kan delta i fremtidig samfiske, og blant de 274 samfiskelagene hittil i år er det kun 151 (55 % der begge fartøy under 11 meter største lengde).

1. I denne kvadranten finner vi alle fartøyene som kan fortsette som før endring, der både aktivt og passivt fartøy er under 11 meter (151 samfiskelag).
2. Her finner vi tilfellene der aktivt fartøy er under 11 meter faktisk lengde, men der passivt fartøy er større (9 samfiskelag). Her står det fritt for de aktive fartøyene å finne andre fartøy og samfiske med. I de tilfellene der aktivt og passivt fartøy er under samme eierskap kan redere
 - a) erstatte det passive fartøyet med et fartøy under 11 meter for å utnytte samfiskeordningen i 5 år til, eller
 - b) beholde det passive fartøyet over 11 meter for enten å fiske med det i 11-15 meter-gruppen, eller la det inngå som strukturobjekt.
3. Her er både aktivt og passivt fartøy over 11 meter faktisk lengde (18 samfiskelag). Uavhengig av eierskap står det opp til redere å bringe fartøyet i overensstemmelse med hjemmelslengden for å få tilgang til samfiskeordningen, eller bli værende i den nye gruppen (11-15meter); for fortsatt individuelt fiske eller struktur. For de som har samfisket med seg selv kan alternativet om å strukturere ett av fartøyene inn på det andre være mer tiltalende (med mer liberale avkortingsregler).
4. I denne kvadranten finner vi 96 samfiskelag hvor aktivt fartøy er større enn 11 meter mens passivt fartøy er mindre enn 11 meter (og helt ned til 5,2 meter). Alternativene her er de samme som for i kvadrant 2, bare at det er aktivt fartøy som evt. kan byttes ut eller bygges om for å stå i overensstemmelse med lengdegrensen, for derigjennom å fortsette samfisket (i inntil fem år for

fartøy som samfiske med seg selv). I noen tilfeller, der kvoten står på åpne fartøy under 8 meter, kan det by på store utfordringer å fortsette i et individuelt kommersielt fiske.

Legger en til grunn at samfiske ikke tillates dersom fartøyet ikke er under 11 meter, så vil 45 % av dagens samfiskelag ikke kunne samfiske i et nytt kvotesystem som følge av at ett eller begge fartøy er for store. Det behøver ikke innebære at antall samfiskelag reduseres tilsvarende, ettersom tilpasningsmulighetene er mange. Ikke minst ved at tidligere samfiskefartøy som er «vokst ut av gruppen» kan erstattes av andre samfiskekandidater. Men, siden fartøymassen som er aktuell for fremtidig samfiske reduseres med vel 20 %, så vil nok også antall samfiskelag i et nytt kvotesystem reduseres. Reduksjonen kan bli enda større siden mange av de som har samfisket med seg selv faller fra som følge av at ett eller flere av fartøyene er for store.

2.3 Fordeling av strukturgevinst

Kvotemeldingens forslag om konvertering av strukturkvoter til 15 års forlenget levetid og en avkortning av strukturgevinsten der noe tilfalt en statlig kvotebeholdning, ble ikke vedtatt av Stortinget. Stortingets flertall signaliserte at strukturgevinsten bør fordeles relativt etter grunnkvoter i den gruppen det avgivende fartøyet befinner seg i ved strukturkvotens utløp, men det er forutsatt at spørsmålet skal konsekvensutredes og høres av forvaltningen før Stortinget tar endelig stilling til spørsmålet. Ved en overgang til grupper etter faktisk lengde så vil disse gruppene kunne avvike betraktelig fra dagens hjemmelslengdegrupper, som vist tidligere i notatet. I tillegg vil de tiltakene som innebærer en delvis oppmykning av strukturreglene (10 % avkorting, bortfall av krav til kondemnering og regionale avkortninger) innebære økte insentiver for bruk av strukturkvoteordningen. Som vist vil heller ikke kvotetakene i særlig grad virke begrensende på videre strukturering i kystfiskeflåten.

I kvotemeldingen (s. 52-53) trekkes det frem at: *«Da tidsbegrensningen ble innført av regjeringen Stoltenberg II, ble det i St.meld. nr. 21 (2006–2007) argumentert for at dette ville bidra til variert eierskapsstruktur, lokalt forankrede rederier og aktivitet langs hele kysten. I tillegg ble det argumentert for at dette ville være mekanismen som sikret at fiskeressursene hører til felleskapet, og ikke blir eiendom for en stadig mindre gruppe næringsaktører. Det er vanskelig å påvise i hvilken grad tidsbegrensningen faktisk bidrar til variert eierskapsstruktur, lokalt forankrede rederier og aktivitet langs hele kysten. Det er ikke sikkert at det er en vesentlig forskjell på hvilke aktører som bruker strukturkvoteordningen avhengig av om det gjelder en tidsbegrensning eller ikke. Å refordere strukturgevinsten innad i fartøygruppen innebærer en omfordeling mellom allerede etablerte fiskere i fartøygruppen. Tempoet på strukturingsprosessen samt eierkonsentrasjon og geografisk fordeling av strukturkvoter påvirkes også gjennom andre virkemidler, som eksempelvis regionale bindinger, kvotetak og avkortning.»*

Regjeringens forslag innebar at strukturgevinsten (den delen av strukturkvotene som ikke fikk forlenget levetid) skulle fordeles med 80 prosent på (nåværende) gruppe og 20 prosent til en kvotebeholdning. Forslaget var konsekvensvurdert, og effektene redegjort for i meldingen. Fordeling av strukturkvoter når tidsbegrensningen inntreffer og etter det mønster som Stortinget trekker opp i sitt vedtak (som hovedregel "ved utløp av tidsbegrensningen for strukturkvoter fordeles strukturgevinsten til den fartøygruppen fartøyet tilhører når tidsbegrensningen inntreffer, og fordeles relativt etter grunnkvote"), er ikke konsekvensutredet. Spørsmålet om fordelingen av strukturgevinst

må derfor utredes før det vil være mulig å konkludere med hvordan dette skal gjennomføres, jf anmodningsvedtak 558 hvor Stortinget ber regjeringen "foreta konsekvensutredning av eventuelle elementer i beslutningene ved behandlingen av Innst. 243 S (2019-2020) som ikke er konsekvensutredet gjennom meldingen".

Det vil nødvendigvis gå noe tid før Stortinget kan ta stilling til hvordan strukturgevinst som oppstår fra 2027 skal fordeles. Det innebærer at dette spørsmålet vil stå uavklart i overgangen til et nytt kvotesystem. Fiskerimyndighetene vil likevel legge til rette for en åpen og inkluderende prosess der alle interessenter vil bli lyttet til før regjeringen fremmer sitt forslag for behandling i Stortinget. Det legges opp til at Stortinget kan fatte vedtak i god tid før 2027.

Det er viktig å understreke at et framtidig stortingsvedtak om fordeling av strukturgevinst under ingen omstendighet vil kunne gi aktørene noen sikkerhet for eller rettslig forventning om hvordan framtidig strukturgevinst vil bli fordelt. Stortinget kan på et senere tidspunkt endre egne vedtak om fordeling av strukturgevinst.

3 Oppsummering

Gjennomgangen viser at det i overgangen til nytt kvotesystem, med en gruppeinndeling etter faktisk lengde og tette skott mellom lengdegruppene, ikke vil være mulig å forlenge fartøy utover den lengdegruppen fartøyet er i. Ønsker en å bytte gruppe, så må fartøyet byttes ut.

Ved overgangen til nytt system vil fartøyet bli flyttet til den gruppen fartøyet tilhører etter lengste lengde på fartøyet. Kvoten vil følge fartøyet. Det vil bli innført en overgangsordning for de fartøyeiere som ikke med en gang klarer å ta stilling til hvilken gruppe de skal tilhøre. For å benytte overgangsordningen må en søke om dette. Overgangsordningen vil gjelde frem til reguleringsåret 2024. Ved bruk av overgangsordningen, har fartøyeier tiden frem til overgangsordningen opphører mulighet til å harmonisere faktisk lengde med gammelt hjemmelslengdeintervall, og med det få tilgang til opprinnelig gruppe. I mellomtiden kan ikke eier av fartøyet benytte seg av tilgang til nye rammebetingelser for eventuell strukturering.

Overgangen til inndeling etter faktisk lengde vil ha betydning for bruken av samfiskeordningen. Stortingsflertallet har gitt sin tilslutning til ny gruppeinndeling etter faktisk lengde, en overgangsordning på tre år og besluttet at samfiske med seg selv skal opphøre innen fem år. Departementet er av den formening at samfiske etter endringen forbeholdes fartøy under 11 meter. Fartøy som er større enn 11 meter, men med hjemmelslengde under 11 meter, kan søke om å benytte overgangsordningen, for å bringe fartøyet under 11 meter. Dette vil forenkle og tydeliggjøre regelverket ved at samfiske i torskefiskeriene kun er tillatt med fartøy under 11 meter. Følgelig vil fartøy som søker om å benytte seg av overgangsordningen heller ikke kan delta i samfiskeordningen før fartøyet er i overensstemmelse med betingelsen om faktisk lengde. Departementet ber likevel om høringsinstansenes vurdering om hvorvidt fartøy med hjemmelslengde under 11 meter som benytter seg av overgangsordningen skal kunne benytte seg av samfiskeordningen før fartøyet er harmonisert med den nye faktisklengdegrensen.

Dersom samfiske forbeholdes fartøy under 11 meter, vil om lag 920 fartøy ha adgang til samfiskeordningen. Dersom alle fartøy med hjemmelslengde under 11 meter skal kunne samfiske, vil det øke antall fartøy opp til drøyt 1 170.

Et samlet Storting har vedtatt at strukturkvotenes tidsbegrensning ikke skal forlenges, og at strukturkvoter ikke skal kunne konverteres til strukturkvoter med lenger varighet. Et samlet Storting vedtok også at regjeringen før iverksettelse bør foreta en konsekvensvurdering av eventuelle stortingsvedtak som ikke er konsekvensutredet gjennom meldingen. Det innebærer at fordeling av strukturgevinst må konsekvensvurderes før tilbakefallet inntreffer i 2027. En endelig avklaring på fordelingen av strukturkvoter når tidsbegrensningen utløper vil derfor ikke være mulig å ha på plass innen et nytt kvotesystem skal innføres.

Dette innebærer at fiskerimyndighetene de neste årene vil bruke tid på å avklare hvordan strukturgevinsten skal fordeles for alle fartøygrupper. I dette arbeidet vil det bli opprettet dialog med alle fiskerierorganisasjoner og andre interessenter som vil bli påvirket av et slikt vedtak. Prosessen legges opp slik at spørsmålet om hvordan strukturgevinsten fordeles skal legges frem for Stortinget, slik at Stortinget endelig kan avklare dette i god tid før strukturgevinsten skal fordeles fra 2027.