Rapport

Vurdering av leverings-plikten, bearbeidingsplikten og aktivitetsplikten

Rapport fra ekspertgruppe nedsatt av Nærings- og fiskeridepartementet

Ekspertgruppens rapport om pliktsystemet

Innhold

1 Innledning ... 3
1.1 Oversikt ... 3
1.2 Mandat ... 3
1.3 Tolkning av mandatet ... 4
1.4 Ekspertgruppens medlemmer og arbeidsmetode ... 4
1.5 Innspill ... 5
2 Oppsummering og forslag ... 7
3 Om pliktsystemet ... 9
3.1 Innledning ... 9
3.2 Historikk ... 9
3.3 Pliktenes intensjon ... 16
3.4 Hvordan er pliktene utformet? ... 17
3.4.1 Tilbudsplikten ... 17
3.4.2 Bearbeidingsplikten ... 18
3.4.3 Aktivitetsplikten ... 18
3.5 I hvilken grad overholdes pliktene? ... 19
3.6 Pliktene som et system ... 19
4 Vurderingsgrunnlag. Fellesressurs og forventninger til pliktsystemet ... 20
5 Vurdering av tilbudsplikten ... 22
5.1 Innledning ... 22
5.2 Innstramminger ... 22
5.2.1 Gjeninnføring av leveringsplikt med krav om levering av fersk fisk ... 23
5.2.2 Innføring av tilbudsplikt for flere arter ... 23
5.3 Oppheving av tilbudsplikten ... 24
5.4 Justeringer av tilbudsplikten ... 26
5.4.1 Regionalisering av tilbudsplikten ... 26
5.4.2 Lavere/høyere tilbudspliktig andel ... 27
6 Vurdering av bearbeidingsplikten ... 28
6.1 Innledning ... 28
6.2 Innstramminger ... 28
6.3 Oppheving ... 29
6.4 Justeringer ... 29
6.4.1 Lavere andel bearbeidingspliktig råstoff ... 30
6.4.2 Utvidet definisjon av bearbeiding ... 30

6.4.3 Justering av kontrollperioden ... 30
7 Vurderinger av aktivitetsplikten ... 31
7.1 Innledning ... 31
7.2 Innstramminger i aktivitetsplikten ... 31
7.3 Oppheving av aktivitetsplikten ... 31
7.4 Justeringer i aktivitetsplikten ... 34
8 Pliktene sett i sammenheng ... 35
8.1 Innledning ... 35
8.2 Status quo ... 35
8.3 Innstramming av pliktsystemet ... 36
8.4 Justeringer ... 36
8.4.1 Tilbudsplikten ... 37
8.4.2 Aktivitetsplikt ... 38
8.5 Oppheving av alle plikter ... 38
9 Andre modeller: Oppheving av alle plikter mot omfordeling av verdier ... 40
9.1 Innledning ... 40
9.2 Omfordeling i penger eller fisk ... 41
9.3 Omfordeling av kvotefaktorer ... 42
9.4 Næringsfond ... 43
9.5 Juridisk gjennomførbarhet ... 44
10 Ekspertgruppens anbefaling ... 50
11 Konsekvenser av forslaget ... 52

1 Innledning

1.1 Oversikt

Denne rapporten beskriver opphavet til pliktsystemet og hvordan det fungerer i dag. Deretter vurderes ulike modeller for hvordan pliktsystemet kan innrettes i framtiden, og konsekvensene av disse. Til slutt presenteres gruppens anbefalinger.

Kapittel 2 oppsummerer ekspertgruppens vurderinger og forslag.

Kapittel 3 beskriver pliktsystemet, dets historiske bakgrunn og hvordan det er utformet i dag.

Kapittel 4 beskriver ekspertgruppens grunnlag for vurderingene av pliktsystemet.

I kapittel 5-7 vurderes henholdsvis tilbuds-, bearbeidings- og aktivitetsplikten hver for seg. I kapitlene beskrives økonomiske, samfunnsmessige og juridiske sider ved dagens innretning av og ulike endringer av pliktene.

I kapittel 8 ses pliktene i sammenheng. Det blir redegjort for hvordan ulike endringer av pliktene påvirker effekten av de andre pliktene.

I kapittel 9 beskrives ekspertgruppens alternative modell, en oppheving av alle plikter mot omfordeling av verdier.

I kapittel 10 fremlegges ekspertgruppens anbefalte forslag. Det innebærer at pliktsystemet oppheves mot en omfordeling av kvotefaktorer som kanaliseres tilbake til kystsamfunn i Nord-Norge.

I kapittel 11 diskuteres ulike konsekvenser av forslaget.

1.2 Mandat

Ekspertgruppen ble oppnevnt av regjeringen i mai 2016 og gitt følgende mandat:

Stortinget har bedt regjeringen sette ned en kommisjon for å vurdere pliktsystemet samlet.

«Pliktsystemet» handler om leveringsplikt for noen torsketrålere, jf. forskrift av 12. september 2003 om leveringsplikt for fartøy med torsketråltillatelse, den bearbeidingsplikt som følger av forskriften ved kjøp av fangst under leveringsplikten og den aktivitetsplikten som i noen tilfeller er nedfelt som et vilkår der det er gitt dispensasjon fra deltakerlovens hovedregel om at fiskefartøy skal være eid av aktive fiskere. Regjeringen har nedsatt en kommisjon (ekspertgruppe) som skal gjennomgå disse tre pliktene ut fra deres intensjon. Ekspertgruppen gis følgende oppgave:

> *1. Gjennomgå eksisterende konsesjoner og plikter og se på hvordan intensjonen ved pliktene kan oppfylles, samt de juridiske sidene ved endringer på pliktsystemet.*
>
> *2. Se på økonomiske, samfunnsmessige og juridiske sider ved innstramminger av pliktsystemet.*

3. Se på økonomiske, samfunnsmessige og juridiske sider ved oppheving av pliktsystemet.

4. Se på økonomiske, samfunnsmessige og juridiske sider ved justeringer av pliktsystemet.

5. Se på økonomiske, samfunnsmessige og juridiske sider ved andre modeller.

6. Komme med konkrete anbefalinger som ivaretar intensjonen om en samfunnsøkonomisk god løsning som bidrar til lønnsomhet i både flåten og industrien, samtidig som den bidrar til bosetting og sysselsetting i kystdistriktene.

Ekspertgruppen skal utrede økonomiske, administrative og andre vesentlige konsekvenser av forslagene til endringer av pliktsystemet, og av å videreføre dagens system uendret, i samsvar med Utredningsinstruksen. I tråd med Utredningsinstruksens krav til utredning vil det i dette tilfellet også omfatte å vurdere problemstillinger som kan være relevante for sjøsamisk næringsutøving og kultur.

Ekspertgruppen skal levere sin rapport til Nærings- og fiskeridepartementet innen 1. oktober 2016.

1.3 Tolkning av mandatet

Ekspertgruppen er bedt om å se på økonomiske, juridiske og samfunnsmessige sider ved innstramming, oppheving og justering av pliktsystemet, samt andre modeller, med mål om å finne fram til konkrete anbefalinger *"som ivaretar intensjonen om en samfunnsøkonomisk god løsning som bidrar til lønnsomhet i både flåten og industrien, samtidig som den bidrar til bosetting og sysselsetting i kystdistriktene".* Som et rammeverk for vurdering av de ulike alternativene står altså hvordan en kan oppfylle intensjonen ved pliktene sentralt.

En nærmere drøfting rundt pliktenes intensjon følger i kapittel 3.2 og 3.3. I tolkningen av hva en samfunnsøkonomisk god løsning innebærer, har utvalget støttet seg til begrepene økonomisk og sosial bærekraft. Dette er forstått som hensynene til økonomisk lønnsomhet, bosetting og sysselsetting, men også hensynet til samfunnets forventninger om at fiskeressursen primært skal utnyttes av og for kystbefolkningen i Nord-Norge.

1.4 Ekspertgruppens medlemmer og arbeidsmetode

Ekspertgruppens medlemmer har vært:
Professor emeritus Lars Mathiesen, Norges Handelshøyskole, Hordaland (leder)
Rådmann Erik Arnesen, Hasvik kommune, Finnmark
Forsker II Maiken Bjørkan, Nordlandsforskning, Nordland
Post doktor Camilla Brattland, UiT – Norges arktiske universitet, Senter for samiske studier, Troms
Førsteamanuensis Bjørn-Petter Finstad, UiT – Norges arktiske universitet, Norges fiskerihøgskole, Troms
Næringssjef Bjørn Fredriksen, Lenvik kommune, Troms
Professor Benedikte Moltumyr Høgberg, Det juridiske fakultet, Universitetet i Oslo, Oslo
Forsker Patrick Berg Sørdahl, Nofima, Troms

Avdelingsdirektør Jan Frederik Danielsen, seniorrådgivere Bergljot Strømme-Svendsen og Kjersti Pauline Vartdal og førstekonsulent Oddbjørn Müller Grønvik fra Nærings- og fiskeridepartementet har fungert som ekspertgruppens sekretariat.

Ekspertgruppen har hatt til sammen fem møter. Tre av møtene ble holdt i Oslo, mens to har vært i henholdsvis Tromsø og Hammerfest. Første møte ble holdt 30. mai, og det siste 26.-27. september. Utover arbeidet som ble utført i møtene, har ekspertgruppen hatt jevnlig kontakt på e-post. Under møtet i Tromsø ble divisjonsdirektør Magnar Pedersen og seniorforsker Edgar Henriksen fra Nofima invitert til å holde foredrag for ekspertgruppen.

1.5 Innspill

Ekspertgruppen inviterte den 12. august interesserte til å komme med skriftlige innspill om betydningen av pliktene med frist 31. august. Det kom inn 25 innspill. Ekspertgruppen inviterte også til innspillsmøte om aktivitetsplikten den 5. september i Hammerfest. Havfisk ASA har, som eneste selskap, aktivitetsplikt på seks landanlegg, og ble invitert til innspillsmøtet. I tillegg ble representanter fra de kommunene og fylkeskommunene hvor anleggene ligger og Sametinget invitert til å gi sitt syn på betydningen av aktivitetsplikten. Nedenfor følger en kort oppsummering av uttalelsene.

Alle kommunene som har anlegg med aktivitetsplikt, Hammerfest, Lebesby, Båtsfjord, Nordkapp, Hadsel og Vestvågøy, samt Finnmark fylkeskommune, har gitt uttrykk for at råstofftilførselen til anleggene i kommunene er avgjørende. Det er fisken som skaper verdiene. De mener at tilbudsplikten må videreføres og strammes inn til en faktisk leveringsplikt, og at aktivitetsplikten konkretiseres mht. antall ansatte, produksjon, produksjonsvolum, permitteringer mv. Alternativt må torsketrålkonsesjonene inndras og kvoten tildeles lokal kystfiskeflåte.

Interesseorganisasjonene for sjømatindustrien, Storbukt Fiskeindustri, Sjømat Norge og Fiskekjøpernes Forening fremhever industriens behov for jevn tilførsel av råstoff hele året av egnet kvalitet. Trålfisk møter ikke behovet godt nok og pliktene er ikke et egnet middel til å bedre rammevilkårene for industrien. Det fremmes ulike forslag, både hel eller delvis oppheving av pliktene. Bearbeidingsplikten må oppheves, mens enkelte mener tilbudsplikten kan regionalisere, og en eventuell aktivitetsplikt kan reguleres gjennom kvotekonsentrasjonsregler.

Norges Kystfiskarlag viser til behovet for virksomme anlegg og mottak på land. Kvoten fra tilbudspliktige tråler som unndrar seg forpliktelsene må kunne overføres til kystflåten. Sametinget foreslår at tilbudsplikten erstattes av en tilleggskvote med leveringsforpliktelser, og at bearbeidings- og aktivitetsplikt består. Fiskebåt uttaler at pliktene må avvikles i sin helhet bl.a. fordi de er konkurransevridende og ikke lenger bidrar til lønnsom bearbeiding av råstoff.

En høringsuttalelse fra Kystens Tankesmie AS foreslår at staten kjøper alle tilbudspliktige kvoter og leier ut kvoterettigheten til fiskere og foredlingsanlegg på tidsbegrensede

kontrakter og på bestemte vilkår som sikre anleggene råstoff og trygge bosetning og sysselsetning i lokale kystsamfunn.

De involverte selskapene Havfisk ASA, Norway Seafoods AS og Nergård AS opplyser at svært lite fisk blir kjøpt under tilbudspliktordningen, særlig pga. bearbeidelsesplikten, og mener at pliktregimet bør oppheves i sin helhet. Konsesjonsregelverket styrer omfanget av aktivitet på industrianlegg.

De skriftlige innspillene er tilgjengelige på Nærings- og fiskeridepartementets nettsider: https://www.regjeringen.no/no/aktuelt/dep/nfd/nyheter/2016/pliktkommisjonen-ber-om-innspill/innspill-til-pliktkommisjonen/id2513372/

2 Oppsummering og forslag

Ekspertgruppen mener at et pliktsystem i dag er et uegnet virkemiddel for å ivareta intensjonen om at fiskeressursen skal komme fellesskapet til gode. I tidligere tider ble ressursen utnyttet *av* og *for* folket ved at alle som ville kunne delta. Overfiske nødvendiggjorde lukking av allmenningen i 1990. Etter dette har det ikke vært plass for alle i næringen, og en naturlig produktivitetsvekst gjør at en gitt mengde fisk kan høstes og foredles av færre. Verdiskapingen kan økes ytterligere ved å la de aktører som er nærmest til aktivitetene (fiskerne på havet og bedriftene i markedet) styre utviklingen. De som finner sin beskjeftigelse i næringen får sikre arbeidsplasser med god lønnsevne. Begrenset høsting av en naturressurs gir dessuten verdiskaping ut over kostnadene i fiske og foredling, og denne merverdien bør komme fellesskapet i kystsamfunnene til gode.

Dagens pliktsystem bidrar i liten grad til å oppfylle intensjonen om lønnsom, helårig drift av foredlingsanlegg basert på trålerråstoff. Trålerne leverer stort sett fryst fisk som er lite egnet for filetproduksjon og som via fryselager sendes ut av landsdelen, mens landanleggene baserer sin drift på fisk fra kystflåten. Til en viss grad er dette en konsekvens av at dagens pliktsystem er uthulet i forhold til opprinnelig intensjon. I tillegg er det en refleksjon av utviklingen i økonomiske forhold. Ferskfisktrål er en kostbar driftsform, og filetproduksjon basert på trålerråstoff er bedriftsøkonomisk krevende. Alternative anvendelser av trålerråstoff er økonomisk mer attraktive.

Når driften ikke kan subsidieres som i støtteordningenes tid, er det vanskelig å gjeninnføre den samfunnsbærende rollen som fiskeindustrien en gang hadde. En pliktstyrt næring er dessuten lite fleksibel og tilpasningsdyktig ved omskiftelige forhold på ressurssiden og ved intens global konkurranse på markedssiden, og vil ikke være i stand til å gi størst mulig verdiskaping av fiskeressursene til enhver tid.

Ekspertgruppen mener derfor at en *oppheving av pliktsystemet mot en omfordeling av ressurser* vil tjene kystsamfunnene bedre enn en fortsettelse eller justering av dagens ordning. Det er ekspertgruppens klare oppfatning at en oppheving av pliktsystemet forutsetter at de verdier som pliktene i dag faktisk bidrar med til kystsamfunnene fortsatt kommer kystsamfunnene til gode, og at man søker å realisere de intensjoner som lå bak pliktene. Noe annet ville være å undergrave det livsgrunnlag som kystsamfunnene har bygget opp gjennom årtier, der det blant annet er lagt til rette for trålernes næringsvirksomhet.

Ekspertgruppen ser at dagens tilbudsplikt for trålerne har liten eller ingen økonomisk verdi. Aktivitetsplikten, som kun påhviler Havfisk og som er knyttet opp til seks anlegg, har imidlertid en betydelig verdi både for de samfunn som er berørt og for rederiet, særlig siden oppheving av aktivitetsplikten vil tillate Havfisk og Norway Seafoods å rasjonalisere driften.

Ekspertgruppen konkluderer på denne bakgrunn at aktivitetsplikten bør oppheves mot at det foretas en avkortning i de aktuelle fartøyers kvotefaktorer tilsvarende den verdi aktivitetsplikten har for Havfisk. Under denne forutsetning anbefaler ekspertgruppen at

også tilbudsplikten på disse og øvrige fartøyer oppheves uten tilsvarende avkortning. Som en konsekvens av at tilbudsplikten oppheves, vil også bearbeidingsplikten falle bort.

Videre anbefaler ekspertgruppen at de avkortede kvotefaktorer plasseres i en statlig kvotebeholdning, der kvoter på årlig basis auksjoneres ut til foredlingsbedriftene. Industrien leier deretter ut kvoter til fartøyer, til trål eller kystflåte, med betingelser om leveranser på de tider av året hvor industrien har behov for større råstofftilgang. Overskuddet fra auksjon av kvoten bør plasseres i et næringsfond til næringsutvikling, innovasjon, bosetting og kultur i kystsamfunnene.

Ekspertgruppen har vurdert to ulike former for kompensasjon: Penger og fisk. Begge har sine fordeler og ulemper. Penger er det mest fleksible virkemiddel og vil kunne komme et bredere sett av anvendelser og kommuner til gode, men er kanskje også lettest å misbruke eller tape. En fiskekvote kan kun brukes av næringen, men brukt sesongmessig, vil den gi et godt bidrag til råstofftilgang når det normalt er lite fisk tilgjengelig, og følger derfor opp intensjonen med pliktsystemet.

Ekspertgruppen anbefaler en enkel og helhetlig modell, basert på at samtlige punkter nedenfor oppfylles:

- *Avvikle bearbeidingsplikten*
- *Avvikle tilbudsplikten*
- *Avvikle aktivitetsplikten mot en forholdsmessig avkortning i kvotefaktorer*
- *Avkortede kvotefaktorer legges i en statlig kvotebeholdning som auksjonerer ut kvoter til industrien på land*
- *Overskuddet fra auksjonsordningen plasseres i et næringsfond som kommer kystsamfunnene til gode*

Mengden fisk som omfordeles ved dette forslaget vil utgjøre 1,5 – 2,5 % av de norske kvotene av torsk og hyse. I 2016 tilsvarer det 6000 – 10 000 tonn torsk. Dette er ikke noe enormt volum, men tatt ut i en lavsesong kan det gi et merkbart tilskudd til råstofftilgangen til landanleggene. Forslaget utmerker seg ved sin prinsipielle vinkling – det avskaffer et system som har vist seg ikke å virke og flytter fisk fra trålerne fordi de ikke oppfyller intensjonen med den dispensasjon fra deltakerloven som de i sin tid fikk. Med dette forslaget opprettholdes intensjonen om å jevne ut råstoffsituasjonen gjennom året, mens planleggingen av aktivitet og bearbeiding plasseres på aktørene selv i stedet for at dette skal bestemmes av den til enhver tid rådende politikk gjennom forskriftsendringer.

Omfanget av omfordelingen begrenses av den kostnad som pliktsystemet påfører trålerne. Systemet har blitt uthulet over årene, både via politiske vedtak og aktørenes tilpasninger med offentlig godkjenning, slik at etterlevelse av dagens system har begrenset kostnad. For eksempel ble leveringsplikten nærmest illusorisk da den i 2003 ble omgjort til en tilbudsplikt, og utgjør i dag en ubetydelig kostnad for trålerne. Da er de heller ikke villige til å betale mye for å bli kvitt det som er igjen.

3 Om pliktsystemet

3.1 Innledning

Ifølge mandatet handler «pliktsystemet» om leveringsplikt for noen torsketrålere, den bearbeidingsplikt som følger av forskriften ved kjøp av fangst under tilbudsplikten og den aktivitetsplikt som i noen tilfeller er nedfelt som et vilkår der det er gitt dispensasjon fra deltakerlovens hovedregel om at fiskefartøy skal være eid av aktive fiskere. I dette avsnittet presenteres de underliggende forhold for pliktsystemet og dets intensjon. Det gis også en kort beskrivelse av hvordan pliktene er utformet.

3.2 Historikk

Pliktsystemet til de industrieide trålerne må forstås historisk på bakgrunn av to bestemmelser i norsk fiskerilovgivning. Den første dreier seg om eiendomsrett til fiskefartøyer. I dag reguleres retten til å eie fartøyer for å drive ervervsmessig fiske av deltakerloven, der hovedregelen har vært at det kun har vært aktive fiskere som har kunnet få tillatelse av myndighetene til å eie fartøyer for å drive yrkesmessig fiske. Den første forskriften som regulerte dette kom i 1941, da det ble innført en konsesjonsordning for ervervelse av fiskefartøyer.[1] Forskriften kom etter et landsmøtevedtak i Norges Fiskarlag tidligere samme år. Men eiendomsrettsspørsmålet hadde vært diskutert tidligere. I 1939 krevde Sogn og Fjordane Fiskarlag en lov som stoppet utviklingen der «kapitalsterke reidarar og firmaer fær høve til å driva sildfiske med fleire og store snurpebåtar.»[2] Bakgrunnen var den rivende utviklingen innenfor snurpenotfisket, som var mer kapitalisert enn de øvrige driftsformene i sildefisket. Også i torskesektoren i Nord-Norge var det stor motstand mot stordrift eid av interesser utenom aktive kystfiskere. Idealet for fiskeribefolkningen var en fiskereid flåte, bestående av små og mellomstore kystfartøyer. Etter at prinsippet om at eiendomsretten til fartøyer skulle forbeholdes aktive fiskere var slått fast i 1941, ble dette regelen i senere lover som regulerte retten til å eie fartøyer for erversmessig fiske.[3] Når andre enn aktive fiskere har fått tillatelse til å eie fiskefartøyer, har dette skjedd etter dispensasjon fra dette grunnprinsippet, slik tilfellet er med de industrieide trålerne som pliktregimet gjelder for.

Den andre bestemmelsen i fiskerilovgivningen av betydning for pliktregimet, dreier seg om forbudet mot å drive fiske med trål, noe som representerer en langvarig konfliktlinje. I siste halvdel av 1800-tallet var det internasjonale trålfisket med dampskip i sterk vekst med Storbritannia som den ledende trålernasjonen. Fra trålerhavner som Grimsby og Hull ble fersk fisk sendt med jernbane til markedene i London.[4] Nordsjøen og fiskebankene rundt Færøyene og Island ble først tatt i bruk som fangstfelter, men etter

---

[1] Finstad, Bjørn-Petter: Spiskammer for Det tredje rike. Kap. 13, i Kolle, Nils (red.): En næring i omforming 1880-1970, Bind III *Norges fiskeri- og kysthistorie*. Bergen: Fagbokforlaget 2014a, s. 380-381.

[2] Hovland, Edgar, Haaland, Anders & Svihus, Årstein: Silde-Norge og Torske-Norge. Kap. 12, i Kolle, Nils (red): En næring i omforming 1880-1970, Bind III *Norges fiskeri- og kysthistorie*. Bergen: Fagbokforlaget 2014, s. 344.

[3] Deltakerloven i sin nåværende form åpner for at fiskekjøpere og andre kan ha en eierandel på inntil 49 prosent i fiskefartøyer.

[4] Robinson, Robb: *Trawling. The Rise and fall of the British Trawl Fishery*, University of Exeter Press, 1996.

århundreskiftet ekspanderte det britiske damptrålfisket videre nordover.[5] I 1905 gikk den første britiske tråleren til Barentshavet for å fiske etter torsk. Omtrent samtidig startet det tyske trålfisket i nordområdene.[6] Både Tyskland og Storbritannia hadde store hjemmemarkeder. Men i norsk fiskerinæring, som var sterkt eksportavhengig og langt unna de store markedene, fikk ikke «fish-and-chips»-kulturen noen betydning. Det utenlandske trålfisket representerte et stort problem. Under transporten til og fra Barentshavet ødela de utenlandske damptrålerne faststående redskaper som line og garn til norske fiskere. [7] Klagene mot «trawlerplagen» førte til at Stortinget vedtok den første trålerloven i 1908, som forbød trålfiske innenfor norsk territorialgrense.

I mellomkrigsårene ekspanderte det internasjonale trålfisket i Barentshavet sterkt, med deltakelse også fra franske, sovjetiske og italienske trålere. På dette tidspunkt var det dessuten en viss vekst i det norske trålfisket, med basis i tilvirker- og eksportørinteresser på Nordmøre. Veksten var sammenfallende med den dype sosiale og økonomiske krisetilstanden i Norge på 1920- og 1930-tallet. Krisen førte til en sterk vekst i deltakelsen i de kystnære fiskeriene. I siste halvdel av 1930-årene var det mer enn 120.000 registrerte fiskere, og bare under lofotfisket deltok over 30.000 fiskere i 1933. [8] Den store tilstrømmingen førte til en ytterligere forsterking av vanskelighetene.

Trålermotstanden var sterk blant fiskerne, og det ble snart klart at det var behov for en ny trålerlov. Frykten for at en hel yrkesgruppe skulle bli gjort overflødig av en effektiv og kapitalsterk trålerflåte, eid av folk uten tilknytning til fiskeryrket, ble en viktig kampsak for Norges Fiskarlag.[9] For selv om norske fiskere var dårlig stilt økonomisk, var fartøyene i hovedsak eid av fiskeribefolkningen selv. Dersom fiskeriene i Norge ble lagt om til et kapitalisert trålfiske eid av fiskekjøpere eller andre pengesterke grupper, fryktet mange at fiskerne ville miste kontrollen over sine fartøyer og redskaper, og bli reduserte til proletariserte lønnsarbeidere. Utfallet av trålerdiskusjonen ble at Stortinget vedtok strenge trålerlover i 1936 og 1939. Lovene forbød fiske med trålfartøyer både innenfor og utenfor territorialgrensen på fire nautiske mil, som en hovedregel.[10] Loven av 1939 slo fast at antall norske trålere totalt sett skulle være på elleve fartøyer.

Hovedformålet med lovgivningen med hensyn til trålfiske og eiendomsrett var å beskytte, bevare og styrke den økonomiske og sosiale strukturen i fiskeriene, med en kystflåte eid av fiskerne selv. Og dette har vært en av hovedlinjene i norsk fiskeripolitikk gjennom hele 1900-tallet. Disse prinsippene ble imidlertid utfordret i årene etter 1945, da det ble

---

[5] Robinson 1996: 111; Christensen, Pål: «En havenes forpester – et kjempestinkdyr» Om trålspørsmålet i Norge før 2. verdenskrig, *Historisk tidsskrift*, 4/1991, s. 623.
[6] http://www.wikiwand.com/de/Fischereihafen_(Bremerhaven)
[7] Christensen 1991: 623-624.
[8] http://www.ssb.no/a/histstat/tabeller/15-15-1t.txt; http://www.ssb.no/a/histstat/aarbok/ht-1005-402.html
[9] Hovland, Haaland & Svihus 2014: 342.
[10] Christensen 1991:630.

bygget opp en omfattende frossenfiskindustri i Norge.[11] Spesielt i Finnmark, der krigsødeleggelsene etter den tyske okkupasjonen hadde vært nærmest totale, var industrietableringen stor. På begynnelsen av 1950-tallet var det to dominerende frossenfiskkonserner i virksomhet i fylket. Det var for det første privateide Findus i Hammerfest, eid av Throne-Holst-familien som også eide Freia Sjokoladefabrikk i Oslo og datterselskapet Marabou i Sverige.[12] Driften var basert på råstoff fra en flåte av egne havgående trålere, muliggjort ved den nye trålerloven av 1951 som ga en mulighet for at andre interesser enn fiskere kunne få trålkonsesjoner. I Norges Fiskarlag var fremdeles trålermotstanden stor, og ledelsen i organisasjonen var sterkt kritisk til veksten i trålfisket.[13] Også eiendomsrettsspørsmålet vakte stor debatt. Etter en lang diskusjon ble ny lov om eiendomsrett til fiskefartøyer vedtatt i 1956 med følgende ordlyd: «Andre selskaper der fiskarar saman med kommune og/eller fisketilvirkar har storparten av interesser kan i einskilde høve få løyve til å kjøpe og drive fiskefarkost, såfremt økonomiske eller andre viktige omsyn tilsier dette.»

Oppmykningen av de to lovene må ses i sammenheng med filetindustriens vekst. Det at Arbeiderpartiet tillot oppbyggingen av en privateid, trålerbasert frossenfiskfabrikk i Hammerfest var en utfordring for de toneangivende kystfiskerinteressene i partiet, noe som ble forsterket da det multinasjonale næringsmiddelselskapet Nestlé overtok eierskapet til Findus i 1962. Men i byen Hammerfest var situasjonen annerledes. Der var industriskepsisen mindre, og kommunen deltok på eiersiden i rederiene som eide Findus-trålerne.

Det andre industrikonsernet som ble etablert var A/S Finnmark og Nord-Troms fiskeindustri (Finotro).[14] Staten var majoritetsaksjonær, mens LO, Norges Fiskarlag og Norges Råfisklag hadde små, men viktige eierposter i selskapet fram til 1981. Etter dette ble konsernet omgjort til et heleid statsaksjeselskap. Finotro etablerte syv industrianlegg mellom Skjervøy i Nord-Troms og Vardø i Øst-Finnmark. Finotro var kjent som «fiskernes eget selskap», noe som preget driften sterkt.

Veksten i filetindustrien fortsatte utover i 1960-årene. Filetsektorens ekspansjon var i stor grad politisk motivert, og foregikk til tross for at de konvensjonelle produktene saltfisk og tørrfisk ga bedre markedspriser. Men frossenfiskindustrien oppfylte andre målsettinger i landsdelen. Bare i Finnmark var det hele 39 filetfryserier i 1968, noe som førte til at konkurransen om råstoffet var svært hard.[15] Når filetfabrikkene manglet råstoff ble filetarbeiderne møtt med permisjoner. Norsk Næring- og Nytelsesmiddel-

---

[11] Finstad, Bjørn-Petter: Finotro. Statseid fiskeindustri i Finnmark og Nord-Troms - fra plan til avvikling. Avhandling for dr.art.-graden. Institutt for historie, Det samfunnsvitenskapelige fakultet, Universitetet i Tromsø 2005.

[12] Throne-Holst, Henning: *Mitt livs företag,* Stockholm: Bonnier 1973; Jacobsen, Alf R.: *Fra brent jord til Klondyke. Om Findus i Hammerfest og norsk fiskeripolitikks elendighet*, Universitetsforlaget: Oslo 1996.

[13] Kolle, Nils: Strid om veivalg. Kap. 14, i Kolle, Nils (red.): En næring i omforming 1880-1970, Bind III *Norges fiskeri- og kysthistorie*. Bergen: Fagbokforlaget 2014, s. 409.

[14] Finstad 2005.

[15] Finstad, Bjørn-Petter: Parti, konsern, stat: Arbeiderpartiet og den statseide fiskeindustrien i Nord-Norge. *Arbeiderhistorie 2010*. Oslo: Arbeiderbevegelsens arkiv og bibliotek, 2010, s. 176-177.

arbeiderforbund i LO tok til orde for økt tilførsel av torsk fra trålere i de periodene da råstoff fra kystflåten ikke strakk til. Og for at råstofftilgangen skulle være mest mulig stabil, var det nødvendig at filetanleggene selv eide og kontrollerte trålerflåten, mente fiskeindustriarbeiderne. Dermed ble også eiendomsrettsspørsmålet utfordret.

Utfallet ble at frossenfiskprodusentene fikk anledning til å eie havgående trålere, noe som ble gjort juridisk mulig ved at Fiskeridepartementet ga unntak fra bestemmelsene om retten til å eie fiskefartøyer. Det at filetindustrien eide egne trålere innebar et prinsipp om «vertikal integrasjon», dvs. at en produsent kontrollerer flere ledd i produksjonskjeden, i dette tilfellet både fangst og produksjon. I denne situasjonen var det ikke nødvendig for myndighetene å formalisere noen leveringsplikt. De samme selskapene eide både industrianlegg og trålere, og trålerne leverte råstoff til «sine egne» anlegg.

Selv om kystflåten alltid har utgjort grunnstammen i den norske fiskeflåten, utgjorde trålerne etter hvert et betydelig antall. Mellom 1950 og 1980 ble det bygget om lag 100 norske trålere.[16] Variasjonen var stor – det var saltfisktrålere, fabrikktrålere og frysetrålere. For filetproduksjonen var imidlertid ferskfisktrålerne viktigst, fordi det var dem som forsynte industrien med råstoff. De nye industrieide trålerne fra 1960-årene, førte til en større grad av jevnhet i filetproduksjonen ved anleggene til Finotro og de andre frossenfiskprodusentene. Og det ble færre permisjoner og avsigelser for arbeiderne. Imidlertid var gleden kortvarig. For den nye trålerdriften innebar også vesentlig større utgifter i en industri som i utgangspunktet ikke var særlig lønnsom. Et viktig moment her er at kystfiskerinteresser la sterke politiske føringer på selve trålerdriften: Tråldrift var ikke ment å skulle være et mål i seg selv, men kun et *supplement* til kystfisket for å sørge for torskeråstoff i bestemte perioder da kystfiskerne ikke kunne levere nok fisk til filetproduksjonen. Samtidig var det en uttalt politisk målsetting på tvers av alle partier å holde folk i arbeid i en region der alternative yrkesmuligheter var mangelvare. At dette også var et sikkerhetspolitisk følsomt område under den kalde krigen, gjorde at hensynet til sysselsetting gikk foran hensynet til lønnsomhet. Gjennom ulike former for offentlig støtte ble derfor sysselsettingsnivået i fiskeindustrien opprettholdt. Også fiskeflåten mottok store subsidier gjennom Hovedavtalen av 1964.

I 1976 inntraff et viktig vendepunkt når det gjaldt trålerne. Med innføringen av økonomiske soner i henhold til prinsippene i den nye internasjonal havretten, ble det norske trålfisket etter torsk regulert med fartøykvoter. Systemet fungerte slik at når trålernes kvoter var tatt, ble trålfisket stoppet. Kystflåten fikk imidlertid fortsette sitt fiske også etter at kvoten var fisket opp.[17] Fra 1990 ble det innført kvoter også for kystflåten, noe som har bidratt til at det norske ressursforvaltningsregimet har blitt effektivt. Samtidig ble det innført en delingsbrøk mellom trålerflåten og kystflåten som fortsatt legges til grunn, kalt «trålstigen». Trålstigen innebærer at kystflåtens andel av totalkvoten øker med synkende totalkvote. Når torskekvoten er høy, som den har vært de siste årene,

[16] Se artikkelen «Plikter til besvær», *Norsk Fiskerinæring*, nr. 4, 2015, s. 45-52.
[17] Holm, Petter, Finstad, Bjørn-Petter & Christensen, Pål: Aldri mer 18. april! i Christensen, Pål (red.): Havet, fisken og oljen 1970-2014, Bind IV *Norges fiskeri- og kysthistorie*. Bergen: Fagbokforlaget 2014.

blir kystflåten blir tildelt omtrent 67 prosent av de årlige torskekvotene, mens resten blir avsatt til trålerflåten.

I løpet 1980- og 1990-årene fikk filetsektoren store økonomiske problemer. Lavere torskekvoter, strengere ressurskontroll og en overgang til et mer markedsorientert fiskeripolitisk regime uten statsstøtte førte til at de fleste filetprodusentene gikk konkurs. Det var i denne situasjonen at leveringsplikten ble innført. I forbindelse med at fabrikkene og fartøyene fikk nye eiere, la myndighetene inn formuleringer i konsesjonsvilkårene om at de industrieide trålerne skulle ha plikt til fortsatt å levere råstoff til «sine» bestemte anlegg eller i enkelte tilfeller til bestemte steder. Leveringspliktene ble innført som enkeltvedtak, og det var stor variasjon i hvordan vilkårene ble utformet. Bakgrunnen for innføringen var for det første å sikre fortsatt lokal drift ved produksjonsanleggene. For det andre skulle vilkårene sørge for at samfunnsmessige interesser ble ivaretatt i en tid da det å eie fartøyer med tildelte torskekvoter var blitt verdifullt. Samtidig med at verdien av fiskerettigheter har økt, har fiskeindustrien på land hatt store økonomiske utfordringer. Leveringsplikten skulle også hindre at fiskeråstoff ble et rent spekulasjonsobjekt for dem som hadde fått tildelt fiskekvoter, uten at dette kom fiskerisamfunnene til gode. Det at det følger med forpliktelser for eiere utenom aktive fiskere som har fått tildelt eiendomsrettigheter til fiskefartøyer med kvoter på dispensasjon fra deltakerloven, må ses på som en fortsettelse av en lang linje i norsk fiskerihistorie.

På 1980-tallet ble frysekonsesjonsloven opphevet, noe som åpnet for ombordproduksjon og rein frysing av råstoff. En rekke saltfisktrålere og ferskfisktrålere ble ombygd til frysetrålere. Noen år seinere fikk en annen lovendring store konsekvenser for fiskerinæringen. Ved speilvendingen av sjøgrenseloven på 1990-tallet fikk utenlandske fartøyer nå anledning til å levere sine fangster i Norge.[18] Snart ble russiske trålere et vanlig syn i nordnorske fiskerihavner. Tilførselen av fersk «russetorsk» førte til et visst oppsving i filetproduksjonen. Samtidig betydde den nye råstoffkilden at en nødvendig strukturendring og tilpasning i den overdimensjonerte filetindustrien ble satt på vent.

I 1994 ble selskapet Norway Seafoods stiftet. Selskapet var et datterselskap av RGI-konsernet, eid av Kjell-Inge Røkke og Bjørn-Rune Gjelsten.[19] Kort etter startet Norway Seafoods et omfattende oppkjøp av norske konkursrammede fiskeindustribedrifter. Statens nærings- og distriktsutviklingsfond (SND) var medfinansiør. Melbu Fiskeindustri i Vesterålen ble kjøpt av Norway Seafoods i 1996. Deretter fulgte kjøp av J.M. Johansen i Stamsund, Nestlé-Findus i Hammerfest og en rekke andre bedrifter langs kysten. Flere av industrianleggene eide egne trålere, og i 2000 var Norway Seafoods blitt landets største trålrederi med til sammen 18 fartøyer med torsketrålkonsesjon. I denne situasjonen ble Røkke betraktet som redningsmannen som skulle sikre fortsatt industrivirksomhet i

[18] Holand, Astrid Marie: Hvordan nød og nye ideer skaper nye lover. Speilvendingen av sjøgrenseloven i 1992, avhandling for Ph.D.-graden, UiT Norges arktiske universitet (under bedømming), innlevert august 2016.

[19] Finstad, Bjørn-Petter: Markedstilpasning og globalisering, kap. 7, i Christensen, Pål (red.): Havet, fisken og oljen 1970-2014, Bind IV *Norges fiskeri- og kysthistorie*. Bergen: Fagbokforlaget 2014b, s. 240-243.

kriserammede fiskevær. Også det nordnorske Nergård-konsernet var en aktiv kjøper av gamle industrianlegg som var gått konkurs, og ble i likhet med Norway Seafoods en betydelig eier av trålere med tildelte torskekvoter. Som tidligere, ble disse selskapenes eierskap til industrianlegg og trålere godkjent av myndighetene gjennom unntak fra aktivitetskravet i deltakerloven. Ved utsteding av konsesjoner til de nye eierne, påla Fiskeridepartementet som vilkår særskilte forpliktelser om levering av råstoff for å sikre at råstoffet ble anvendt i produksjon på den aktuelle bedriften eller det aktuelle lokalsamfunnet.

Som nevnt ble det en overgang til et mer markedsorientert fiskeripolitisk regime fra 1990-tallet. Fiskeristøtten gjennom Hovedavtalen ble bygget ned og etter hvert fjernet helt, og annen statlig støtte til ulønnsom virksomhet falt bort. En av grunnene til markedsorienteringen var tilnærmingen til det europeiske marked ved en ny EFTA-avtale og EØS-medlemskap fra 1995. EØS-avtalen krevde at statlige fiskerisubsidier måtte avvikles. Siden da har norsk fiskeindustri vært eksponert for globale markedsbetingelser, noe som har hatt store konsekvenser for sysselsettingen. Det har for det første vært en sterk reduksjon i antall fiskeribedrifter. I 1970 var det omtrent 100 filetbedrifter i Norge, mens det bare var ti igjen i 2010.[20] Etter dette har antall filetbedrifter gått ytterligere ned. For det andre har andelen av utenlandske arbeidere i den gjenværende fiskeindustrien økt voldsomt. EØS-avtalen har åpnet for en friere flyt av arbeidskraft, noe som har ført til en sterk tilstrømming av fiskeindustriarbeidere fra Øst-Europa. Mange av dem som kommer, er rekruttert fra vikar- eller bemanningsbyråer, som praktiserer andre lønns- og arbeidsvilkår enn det som er vanlig for norske arbeidstakere.

På 1990-tallet ble det for enkelte aktører innført aktivitetsplikt ved tildeling av trålkonsesjoner, noe som innebar at selskaper forpliktet seg til å opprettholde produksjonen ved de industrianlegg som var omfattet av leveringsplikten. I første rekke gjaldt dette konsernene Nergård og Norway Seafoods (og senere Havfisk). Senere har Nergård fått fritak fra aktivitetsplikten gjennom ulike former for kompensasjonsavtaler (utkjøp). I dag er det bare Havfisk som har aktivitetsplikt, og denne gjelder for seks ulike industrianlegg. Aktivitetsplikten innebærer at produksjonen må opprettholdes, men dette foregår i hovedsak med tilkjørt råstoff fra kystflåten, og ikke med råstoff fra de trålerne som har leveringsplikt i sine konsesjoner.

I 2003 ble leveringsplikten omgjort til en tilbudsplikt, og i 2006 ble det også innført en bearbeidingsplikt (se nedenfor). Bakgrunnen for omgjøringen til tilbudsplikt var at daværende fiskeriminister Svein Ludvigsen fra Høyre ville liberalisere lovgivningen og overlate til aktørene selv å bestemme hvor og hvordan råstoffet skulle anvendes. Etter dette har det vært betydelig diskusjon i offentligheten omkring pliktregimet. Det er relativ stor enighet om at pliktsystemet ikke fungerer etter intensjonene. Utover dette er debatten om leveringsplikten preget av fastlåste standpunkter. Når trålerrederiene velger

[20] Finstad, Bjørn-Petter, Henriksen, Edgar & Holm, Petter: Fra krise til krise - forventninger og svik i norsk fiskerinæring, i *Økonomisk fiskeriforskning: Ledelse, marked, økonomi*, Volum 22.(1), 2012, s. 42.

å selge torsk ubearbeidet ut av landet, samtidig som virksomheten ligger nede ved de anleggene som opprinnelig var tilgodesett med leveringspliktig råstoff, vekker dette forståelig nok harme i fiskerisamfunnene, og «ransmetaforen» trekkes fram.[21] I den polariserte diskusjonen finnes på den ene siden dem som mener at en innskjerping av leveringsplikten vil kunne bidra til verdiskaping og vekst. Dette gjelder i første rekke ordførere og innbyggere i kommuner som er vertskap for fiskeindustrianlegg og trålere med tilbudsplikt. På den andre siden er det også mange som mener at pliktsystemet har utspilt sin historiske rolle og ikke har en naturlig plass i en næring som arbeider under markedsmessige, globale betingelser. Fra bedriftenes side argumenteres det med at innskjerpinger i en næring som fra før av ikke er særlig lønnsom, vil minske muligheten for omstilling og dermed også sette arbeidsplasser i fare.

At diskusjonen har utviklet seg i denne retningen, skyldes at pliktsystemet er sterkt uthulet. Da leveringsplikten ble omgjort til en tilbudsplikt i 2003, falt i realiteten koblingen mellom industrianlegg og trålere bort, og den opprinnelige leveringsplikten ble illusorisk. Utviklingen etter dette har vært en ytterligere undergraving av intensjonene med leveringsplikten. Flere av aktørene har gradvis bygget ned sin industrivirksomhet eller på andre måter omgått de pliktene som lå innbakt i de opprinnelige konsesjonsvilkårene for på den måten å tilpasse seg til endrete markedsbetingelser. Et eksempel er at Norway Seafoods skilte ut industrivirksomheten fra trålerdriften i 2012. Utfallet av dette har blitt at tråldriften til Havfisk isolert sett er lønnsom, mens industridelen har gått med tap. Konsernet har bygget ned aktiviteten ved industrianlegget i Rypefjord ved Hammerfest, og etablert seg med redusert virksomhet i Forsøl. Samtidig er trålerflåten til Havfisk betydelig fornyet, primært med bygging av nye fryse- og kombitrålere. Aktivitetsplikten opprettholdes med tilkjørt råstoff fra kystflåten, ofte over lange distanser. Tilpasningene har foregått med myndighetenes aksept. Mange av dem er irreversible, og har vanskeliggjort eller umuliggjort en tilbakevending til det opprinnelige systemet. Samtidig har forventninger i berørte lokalsamfunn om at filetsektoren fortsatt skal være samfunnsbærende blitt opprettholdt, og det argumenteres høylytt for en innstramming av pliktsystemet.

Fra 1990-tallet og framover har politikken gått ut på at staten ikke skal legge seg opp i disposisjoner foretatt av kommersielle aktører. Subsidier, statsstøtte og «redningsaksjoner» har opphørt som politisk virkemiddel, også i fiskerinæringen. Det at industriselskaper justerer og tilpasser virksomheten etter endrete markedsbetingelser ved nedlegging, effektivisering og andre forandringer, er en akseptert linje i norsk industripolitikk de siste tjue årene. Den norske modellen i en markedsliberal utgave har hatt lokale omkostninger i form av tap av arbeidsplasser, men har samlet sett bidratt til innovasjon, omstilling, høy produktivitet og full sysselsetting. På denne bakgrunn framstår pliktsystemet som en planøkonomisk levning fra en annen tid. På den annen side framstår det som illegitimt og urimelig at selskaper som har fått tildelt fiskerettigheter

[21] Holm, Petter, Tveiterås, Kathrine & Elvevoll, Edel: Fisk i fellesskap. Norsk sjømat som næring og samfunnsbærer, i Frønes, Ivar & Kjølsrød, Lise (red.): *Det norske samfunn*, (7. utg.) Oslo: Gyldendal Akademisk 2016:168-169.

for å oppfylle bestemte samfunnsmessige målsettinger, skal kunne bryte betingelsene og høste gevinsten av å fiske på en felles ressurs uten at de berørte parter får noen kompensasjon for dette.

At leveringspliktsystemet eksisterer i sin nåværende uthulede form, må tilskrives en politisk unnfallenhet. En fortsatt opprettholdelse av leveringspliktsystemet slik det praktiseres nå, vil neppe føre til annet enn ytterligere uthuling og verdiforringelse av torskekvotene, og at frustrasjonen og skuffelsene i de berørte kommunene bare vil øke. Følelsen av tap og avmakt forsterkes, og legitimiteten og troverdigheten til både trålrederier og fiskeripolitiske myndigheter vil svekkes. Det er derfor på tide å finne løsninger som kan bidra til at noen av de opprinnelige intensjonene til leveringsplikten kan bli ivaretatt.

3.3 Pliktenes intensjon

I ekspertgruppens mandat heter det at *«[Ekspertgruppen] skal gjennomgå disse tre pliktene ut fra deres intensjon.»* Det er imidlertid ikke helt klart hva som er intensjonen med pliktene, eller hvordan ulike underliggende hensyn skal balanseres mot hverandre. Opprinnelig var det ingen plikter knyttet til trålkonsesjonene, men det var en intensjon om at et industrikonsept skulle realiseres. En skulle drive en helårig industri, men også styrke kystflåten ved å ha en betalingsvillig industri på land. Pliktene kom på plass gradvis, i takt med at en observerte en utvikling der en ikke fikk disse ønskede effektene. Intensjonen med pliktene var å oppnå en løsning der en fikk en lønnsom industri og samtidig oppnådde sysselsetting og bosetting. Snevert definert handler pliktene om å tilføre landindustrien råstoff i perioder der kystflåten ikke har tilgang på fisk. Dette er en intensjon som er spesiell for pliktsystemet, mens hensynene til økonomisk lønnsomhet, bosetting og sysselsetting er generelle for hele fiskerinæringen. Siden disse intensjonene ble formulert har forutsetningene imidlertid endret seg radikalt, som beskrevet ovenfor.

Ved vurdering av pliktsystemet vil de virkemidler som ivaretar hensynet til en lønnsom industri ikke alltid sammenfalle med dem som bidrar til sysselsetting. Som det vises senere i rapporten, vil alternativer som medfører bedret bedriftsøkonomisk lønnsomhet samtidig kunne innebære redusert bemanning og dermed lavere sysselsetting. De forskjellige hensynene som ligger til grunn for pliktenes intensjon trekker da i ulike retninger når alternativer skal vurderes. Derfor vil det være et behov for å synliggjøre alle konsekvenser av de alternative løsningene, for å bidra til å gjøre det klart hvilke avveininger man står overfor når forskjellige alternativer vurderes mot hverandre. For at et alternativ skal oppfylle intensjonene bak pliktsystemet i tilstrekkelig grad, må det være både økonomisk og sosialt bærekraftig, og også imøtekomme forventninger om hva som er en samfunnsøkonomisk god løsning til beste for fellesskapet. Tilbuds-[22], bearbeidings- og aktivitetsplikten innebærer særlige forventninger om at råstoffet helst skal leveres ferskt til noen tilgodesette landanlegg, at det skal bearbeides av ansatte i filetindustrien, og at trålerrederiene skal opprettholde et visst nivå av aktivitet i noen utvalgte samfunn.

[22] Det synes som om man i dagligtale fortsatt omtaler plikten som en leveringsplikt selv om den i praksis er en tilbudsplikt. Vi velger å bruke begrepet tilbudsplikt om dagens plikt.

Forventningene knyttet til hver av pliktene har vist seg vanskelig å oppfylle, ettersom råstoffet tilbys, men i liten grad kjøpes av industrien, og de ansatte i større grad bearbeider råstoff fra kystflåten enn fra trålerne. Det er også forventninger til at det skal kompenseres for bortfall av plikter. Denne siste forventningen har vist seg lettere å imøtekomme i noen tilfeller gjennom avtaler mellom rederi og kommune.

3.4 Hvordan er pliktene utformet?

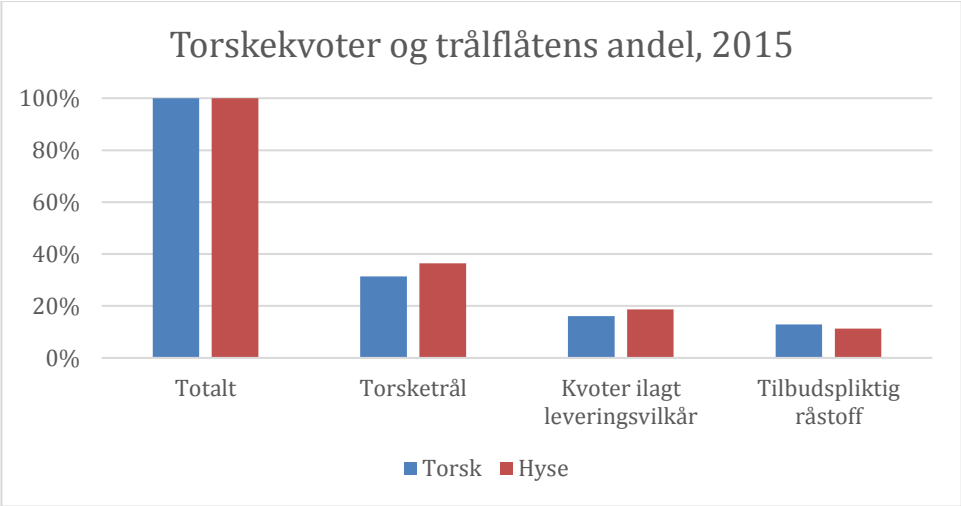
3.4.1 Tilbudsplikten

Vilkår om leveringsplikt ble opprinnelig formulert som en plikt til å levere råstoff til bestemte anlegg eller steder. Formuleringene og innholdet i enkeltvedtakene varierte. I enkelte tilfeller ble leveringsvilkår utformet som en plikt til å levere all fangst som ble fisket på torsketrålkonsesjonen.

Da forskrift av 12. september 2003 om leveringsplikt for fartøy med torsketrålkonsesjon ble vedtatt, ble leveringsforpliktelsen omgjort til en tilbudsplikt. Forskriftens formål er "å sikre anlegg som bearbeider fisk stabil råstofftilførsel fra torsketrålflåten", jf. § 1. Forskriften fastslår at 80 % av et fartøys fangst av torsk og 60 % av fartøyets fangst av hyse skal tilbys de som er tilgodesett i de individuelle leveringsvilkårene. Dersom disse ikke kjøper fangsten, skal den deretter tilbys andre i regionen. Den subsidiære leveringsforpliktelsen omfatter tre regioner; Øst-Finnmark, Vest-Finnmark/Nord-Troms og Sør-Troms/Nordland. Hvis ingen andre i regionen ønsker å kjøpe den tilbudspliktige fangsten, kan fartøyeier selge fangsten fritt til den han ønsker og da uten at kjøper blir rammet av bearbeidingsplikt.

Det var ved utgangen av 2015 totalt 87,9 kvotefaktorer i trålgruppens fiske etter torsk og hyse nord for 62 grader. Rettigheter ilagt leveringsvilkår utgjorde kvotefaktorer på 45,2 og 46,5 for henholdsvis torsk og hyse, og disse utgjorde med andre ord om lag 50 % av de samlede kvotefaktorene for torsketrål.[23] Dette forholdet har holdt seg relativt stabilt de seneste årene. Trålgruppens årlige andel av torskekvotene fastsettes gjennom trålstigen. Andelen varierer etter størrelsen på totalkvoten for torsk, men er begrenset oppad til en tredjedel av totalen. I år med høye torskekvoter utgjør leveringspliktige kvotefaktorer om lag 17 % av de totale torskekvotene. Ettersom kun en del av dette råstoffet er tilbudspliktig er det om lag 14 % og 10 % av de årlige kvotene for henholdsvis torsk og hyse som vil være tilbudspliktig råstoff. Figur 1 viser dette forholdet. Søylene merket *Kvoter ilagt leveringsvilkår* representerer den andel av torskekvotene som er omfattet av leveringsvilkår. Slik plikten er utformet i dag, med en tilbudspliktig andel på 80 og 60 % for henholdsvis torsk og hyse, er det søylene merket *Tilbudspliktig råstoff* som utgjør andelen torske- og hyseråstoff som er omfattet av dagens innretning av tilbudsplikten. I 2015 utgjorde det tilbudspliktige råstoffet om lag 13 og 11 % av de respektive totale kvotene.

[23] Fiskeridirektoratet



Figur 1 – Torskekvoter og trålflåtens andel av disse, 2015 (Fiskeridirektoratet)

3.4.2 Bearbeidingsplikten

Bearbeidingsplikten er et pålegg til anlegg om å bearbeide 70 % av torsk kjøpt under tilbudspliktordningen. Den ble innført i 2006 gjennom en endring i leveringspliktforskriften. Bearbeiding defineres som filetering av fersk fisk, videreforedling av fryste varer, røyking og tørrfisk-, saltfisk- og klippfiskproduksjon. Ren ferskfiskpakking faller utenfor. Bearbeidingsvilkåret ble satt fordi det viste seg at enkelte tilgodesette anlegg kjøpte tilbudspliktig fangst og videresolgte den ubearbeidet med fortjeneste.

3.4.3 Aktivitetsplikten

Aktivitetsplikten skal sikre drift ved bestemte anlegg og knytter fartøy og anlegg sammen. Det sikrer at industrivirksomhet og eierskap til fartøy forblir en enhet som ikke kan endres uten myndighetenes godkjennelse. Aktivitetsplikten hindrer nedleggelse av fiskeindustrianlegg slik at eierne ikke skal kunne sitte igjen med torsketrålere og drive fiske og fangst (i strid med hovedregelen i deltakerloven om å være aktiv fisker).

Det er ett selskap, Havfisk ASA, som i dag er pålagt vilkår om aktivitet. Aktivitetsplikten gjelder virksomheten på anleggene eiet av Havfisk ASA i Stamsund, Melbu, Hammerfest, Storbukt, Kjøllefjord og Båtsfjord. Nergård AS hadde tidligere også aktivitetsplikt på enkelte anlegg, men departementet har opphevet plikten etter tilrådning og i forståelse med kommunen det aktuelle stedet.[24] Det er ikke uten videre enkelt å kvantifisere omfanget av aktivitetsplikten, utover at den gjelder for et visst antall anlegg. Vilkårene i aktivitetsplikten er formulert slik at dersom fartøyeiers industrivirksomhet reduseres, bygges ned eller legges ned, kan departementet trekke ervervstillatelsen tilbake. Dette er imidlertid relativt åpent formulert, og det ligger hos Nærings- og fiskeridepartementet å vurdere hvorvidt vilkårene overholdes.

[24] Ref. Fiskeri- og kystdepartementets brev 6. januar 2010 og Nærings- og fiskeridepartementets brev 12. februar 2014 til Nergård AS.

3.5 I hvilken grad overholdes pliktene?

Gjennomføringen av tilbudsplikten blir kontrollert hvert år på årsbasis av Fiskeridirektoratet. I tidligere år har kontrollen avdekket at tilbudsplikten ikke har blitt overholdt. Dette har i enkelte tilfeller ført til at ervervstillatelsen har blitt suspendert i inntil en måned. I de senere år viser kontrollen at tilbudsplikten har blitt overholdt, altså at rederiene i all hovedsak har *tilbudt* tilstrekkelige kvanta av torsk og hyse til tilgodesette anlegg og områder. Faktisk viste dokumentasjonen for 2015 at mange rederier tilbyr langt mer torsk og hyse enn de 80 prosentene av torsk og 60 av hyse som forskriften krever. Imidlertid blir svært lite av tilbudte fangster omsatt under den primære eller sekundære tilbudsplikten. Det er store administrative kostnader forbundet med tilbudsplikten, både for det offentlige, spesielt Fiskeridirektoratet, og fartøyeier.

Etterlevelse av bearbeidingsplikten er svært vanskelig å kontrollere. Fiskeridirektoratet kan kontrollere hvor mye fisk et anlegg kjøper og hvor mye som blir tilvirket, men hvorvidt det er tilbudspliktig råstoff eller annet kjøpt råstoff som tilvirkes, har man i dag ikke systemer for å kontrollere. Bearbeidingsplikten gjelder per leveranse og ikke på årsbasis. Den er derfor brutt selv om en bedrift produserer 70 % av kjøpt torsk under tilbudspliktordningen på årsbasis, dersom den ikke overholder dette på enkeltpartier. Den er del av tilbudspliktordningen og er regulert i leveringspliktforskriften.

Brudd på aktivitetsplikten er enklere å kontrollere. Dersom aktiviteten reduseres eller flyttes må Nærings- og fiskeridepartementet vurdere om det vil være i strid med vilkåret. Senest i 2014 meldte Havfisk ASA til Nærings- og fiskeridepartementet om planlagte endringer i driften av selskapets anlegg i Hammerfest. Man planla å flytte virksomheten fra Rypefjord til Forsøl, og Havfisk ville undersøke hvorvidt de planlagte endringene som ville innebære omlag halvering av aktiviteten, ville få konsekvenser for deres trålertillatelser ilagt aktivitetsplikt i Hammerfest. Departementet kom til at de planlagte endringene innebar en nedbygging av virksomheten og ville være i strid med aktivitetsplikten. Departementet godkjente nedskaleringen og la de nye planene til grunn som vilkår for at aktivitetsplikten er overholdt.

3.6 Pliktene som et system

Pliktene henger sammen og må ses på som en del av et system som har vokst fram og blitt utvidet og mer detaljert over tid for å sikre den samme intensjon, jf. kapittel 3.2. Det er derfor problematisk å bare behandle pliktene hver for seg, men vi har valgt denne løsningen fordi vi mener den legger til rette for bedre oversikt og gir grunnlag for en mer ryddig diskusjon av endringer i alle deler av systemet. I kapitlene 5 – 7 tar vi for oss pliktene enkeltvis og vurderer mulige justeringer og isolerte konsekvenser av disse. I kapittel 8 ser vi pliktene i sammenheng basert på den foregående og detaljerte diskusjonen om de enkelte pliktene.

4 Vurderingsgrunnlag. Fellesressurs og forventninger til pliktsystemet

Dette kapittelet beskriver ekspertgruppens grunnlag for vurderingene av pliktsystemet i påfølgende kapitler. Ettersom fordelingen mellom trålfisket og kystfisket er et viktig premiss for dagens pliktsystem, er det vektlagt.

Den grunnleggende faktor i fiskerinæringen er ressursen – fisken i havet. Tradisjonelt var den en fellesressurs, i betydningen at alle i samfunnet har kunnet høste av den til eget konsum og en viss omsetning. Den har vært omtalt som en allmenning. Så lenge en allmenning er åpen med fri adgang for alle, er det fra et økonomisk perspektiv en tendens til at innsatsen blir så stor at all inntekt spises opp av kostnadene ved å delta. Om ikke fisket er regulert er det også en fare for at dette uttaket setter bestandens eksistens i fare, hvorpå høstingen må reguleres. Dette skjedde i fisket etter torsk i 1989. Fra 1990 av ble adgangen til kystfisket regulert – allmenningen ble lukket – og det var ikke lenger fri adgang. Myndighetene valgte å implementere reguleringen ved hjelp av fartøykvoter og fordelte dermed verdien av ressursen til fiskebåteiere som hadde kvalifisert seg for tildeling av kvote, mens andre ble utestengt. Som beskrevet i kapittel 3 var trålernes fiske regulert med fartøykvoter allerede fra 1976. Med innføringen av fartøykvoter også i kystfiskeflåten ble trålstigen etablert. Den gir minimum 2/3 av de årlige kvotene av torsk og hyse nord for 62 grader til kystflåten og resten til trålerflåten. Omkring halvparten av trålernes andel, dvs. ca. 17 % av de totale kvotene for torsk og hyse er underlagt forpliktelser overfor landanlegg gjennom dagens pliktsystem.

Når innsatsen i fisket og høstingen begrenses oppstår det en differanse mellom inntektene fra fangsten og kostnadene ved innsatsen, den såkalte ressursrenten. Eksistensen av en slik rente gjør det relevant å diskutere hvem som bør være begunstiget av verdien av fellesressursen. Den prinsipielle diskusjon om fordeling av ressursrenten fra norske fiskerier faller utenfor ekspertgruppens mandat, men vurderingen av intensjonene med pliktsystemet er direkte berørt.

I havressurslovens § 2 heter det at «*Dei viltlevande marine ressursane ligg til fellesskapet i Noreg*.» Videre har ulike regjeringer diskutert dette, f.eks. i Stortingsmelding 21 (2006-07) Strukturpolitikk for fiskeflåten:

> *Hensynet til kystsamfunnene tilsier at verdiskapingen i størst mulig grad bør forbli i næringen og i kystsamfunnene som samfunnets investering i en videre utvikling av distriktene og næringslivet langs kysten.*

Fordi vårt oppdrag er avgrenset til pliktsystemet for torskefiskeriene i Nord-Norge, er det naturlig å anse kystbefolkningen i Nord-Norge som historisk har hatt innslag av hvitfiskindustri av noen betydning som det relevante fellesskapet, og ikke hele kystbefolkningen. Det er også en utbredt oppfatning i befolkningen at fiskeressursen primært skal utnyttes av og for folket. Mens fartøyeiere og fiskerne om bord via sin lott og fartøykvoter fikk direkte adgang til å høste av ressursrenten, fikk landanlegg og deres arbeidere indirekte en andel i renten via trålleveransene som skulle sikre stabil drift og sysselsetting, god lønnsomhet og lønn.

Det ligger i ekspertgruppens mandat å legge vekt på både samfunnsmessige og økonomiske hensyn, og den fordelingsmessige dimensjonen mellom trålerne og kystsamfunnene er i så måte viktig. Trålerne ble introdusert for å oppfylle en funksjon og fikk verdifulle rettigheter (kvoter) til disposisjon. På grunn av endringer i pliktsystemet og en forandret markedsmessig- og politisk situasjon har trålerne i større grad levert fryst rund fisk som sendes ut av landsdelen og med det fått et betydelig overskudd, men uten at det gir særlig bearbeiding i nord. Flere har tatt til orde for at pliktsystemet må fjernes. Dette reiser spørsmålet; dersom intensjonen bak pliktsystemet ikke oppfylles og pliktene bortfaller, bortfaller ikke da også de industrieide trålernes opprinnelige betingelser eller skal de kunne fortsette å fiske på dispensasjon fra deltakerloven?

Flere hensyn tilsier at fritak fra plikter uten vilkår blir feil, noe annet ville utfordre allmenne rettferdighetshensyn. Mange vil anse en slik argumentasjon som rent symbolsk med lite reelt innhold. Ekspertgruppen har imidlertid lagt vekt på at samfunnskontrakten mellom trålerne og kystsamfunnet skal være sosialt bærekraftig og forankret i de samfunnsmessig og fordelingsmessige hensynene som pålegges av Havressursloven.

Det er også knyttet økonomiske effektivitetshensyn til slik fordeling. Kystsamfunnets evne til å tilpasse seg endrete rammebetingelser, til å innovere i produksjon og markedsføring, osv., tilsier at størst mulig del av verdiskapingen forblir i næringen og kystsamfunnet. Det kan ses på som samfunnets investering i en videre utvikling av distriktene og næringslivet langs kysten. Ekspertgruppen mener at en slik fordeling vil være økonomisk bærekraftig og effektiv i dynamisk forstand.

På linje med andre næringer har også fiskerinæringen hatt en stor produktivitetsutvikling, som uttrykt i antall tonn fisk per fisker eller antall tonn bearbeidet fisk per landarbeider. Motstykket til slik produktivitetsutvikling er at antall sysselsatte per tonn fisk uvegerlig går ned. Så mens forventingene til næringen er at ressursen skal utnyttes *av* og *for* folket, blir det stadig mindre *av* folket. Men det er ingen grunn til at man skal gi slipp på fokuset på at ressursene skal brukes *for* folket.

Denne forståelsen ligger til grunn for vårt forslag. Mens dagens pliktsystem regulerer aktiviteten på land i henhold til en idé om at det kun er via sysselsetting på landanlegg at kystsamfunnet har nytte av fiskeressursen, vil vi peke på at næringens verdiskaping kan komme kystsamfunnet til gode også ved anvendelser av ressursrenten utenfor anlegget.

5 Vurdering av tilbudsplikten

5.1 Innledning

Vilkår om leveringsplikt ble formulert som en plikt til å levere råstoff til bestemte anlegg eller steder, men har siden 2003 vært en plikt om å *tilby* slikt råstoff til tilgodesette anlegg. Dagens ordning byr på få problemer for trålerne, fordi kravet kun er en tilbudsplikt. Trålerne tilbyr i første omgang fangsten til de(t) tilgodesette anlegg, dernest til alle anlegg i regionen, og såfremt ingen kjøper, tilbys fangsten i tredje omgang til alle i salgslagets distrikt. Da er bearbeidingsbetingelsene falt bort. Norges Råfisklag anslår at minst 90 % av all trålfangst omsettes i tredje runde og at mindre enn 10 % av dette går til filet. Prisfastsettelsesmekanismen for tilbudspliktig fangst sikrer at det blir liten forskjell mellom prisen på tilbudspliktig fangst og den prisen som kunne ha vært krevd om vilkåret ikke var tilstede. Dersom det er én bedrift som er tilgodesett gjennom vilkåret, skal tilbudt pris for råstoffet etter leveringspliktforskriften «*fastsettes til gjennomsnittet av oppnådde priser for tilsvarende fisk (fersk eller fryst) på auksjon eller ved annen omsetning de siste to uker før salget finner sted i Norges Råfisklags distrikt*». Dersom flere bedrifter eller en region kan kjøpe fangsten kan den «*utbys på auksjon gjennom vedkommende salgslag til samtlige av disse*». Ulempen for trålerne blir dermed tilsvarende liten.

En kritikk som fremsettes mot trålere med leveringsvilkår, er at de ikke leverer nok fersk fisk, og at det i realiteten er vanskelig for landanlegg å få nok egnet råstoff å bearbeide fordi mye av den tilbudte fangsten er fryst. Når råstoffet først er fryst er det en global handelsvare. Utfordringen med fryst råstoff er at det er vanskelig å skape lønnsomhet i produksjonen. Dels fordi råstoffet får høyere pris i det globale marked enn fersk fisk i innenlandsk omsetning, og dels fordi de produktene som tilvirkes får lavere pris i markedet enn produkter av fersk fisk. Dagens tilbudspliktordning bidrar i liten grad til å øke fiskeindustriens lønnsomhet og dens sysselsetting. Den har således ikke den tilsiktede effekt. Vilkårene medfører dessuten store administrative kostnader både for rederier, industri, administrator av budrundene og kontrolløren. Kostnadene er knyttet til de tre budrundene for fangstene og den etterfølgende kontroll. Det påligger også trålrederiene å utarbeide fangst- og leveringsplaner.

En forpliktelse som ikke bidrar til å øke lønnsomheten verken for fiskeflåten eller for industrien eller verdiskapingen samlet sett, fremmer heller ikke deltakerlovens formål om å øke lønnsomheten og verdiskapingen i næringen eller å trygge bosetting og arbeidsplasser i kystdistriktene. Dagens system er heller ikke sosialt bærekraftig, i den forstand at det ikke oppfyller forventninger til hvordan fangsten skal komme kystsamfunnene til gode. Det er derfor ønskelig å vurdere endringer i plikten.

5.2 Innstramminger

I prinsippet kan man tenke seg ulike former for innstramming: Gjeninnføring av opprinnelig leveringsplikt, krav om levering av fersk fisk, og å la flere arter omfattes av plikten. En gjeninnføring av plikt til å levere uten et samtidig krav om at fisken skal være fersk er lite aktuelt. Et sentralt problem med dagens system er nemlig at fryst fisk ikke er et lønnsomt råstoff for industrien.

5.2.1 Gjeninnføring av leveringsplikt med krav om levering av fersk fisk

En ofte omtalt innskjerping er å gjeninnføre leveringsplikt av fersk fisk. I utgangspunktet synes en slik innstramming å kunne gi økt tilgang på råstoff for de tilgodesette landanleggene og derved bedre deres lønnsomhet og gi økt/mer stabil sysselsetting. Dette var også tanken den gang man åpnet for industrieide trålere.

En slik løsning vil imidlertid være krevende juridisk sett. Myndighetene verken hadde eller har sanksjonsmuligheter overfor anlegg som ikke vil ta imot tilbudt råstoff[25] når fartøyeier og anlegg har ulike eiere. Dersom leveringsplikt skal gjeninnføres, krever det at industrien pålegges kjøpsplikt, og det kan bare gjennomføres der det er samme eier eller samme bakenforliggende eier til fartøy og anlegg. I tillegg må faktisk leveringsplikt følge av de opprinnelige konsesjonsvilkårene. Juridisk sett er det således ikke adgang til å omgjøre tilbudsplikten til en faktisk leveringsplikt for alle fartøy.

Også økonomisk sett vil en slik løsning være uegnet. Leveringsplikt med krav om fersk fisk vil være kostbart ved at fartøyene av hensyn til fangstens kvalitet kun kan fiske et par-tre døgn før de må levere og dermed ikke kan utnytte sin fangstkapasitet fullt ut. Tidlig retur fra feltet gir en vesentlig økning i dødtid – seiling til og fra land – relativt til tid brukt på fiske. I deler av året når trålerne fisker i Barentshavet, og trålfangstene skal bidra til utjevning av råstofftilførselen, vil derfor kun en mindre del av fangsten være egnet for fiskeindustrien. En driftsform som medfører redusert fangstverdi for trålerne vil også føre til dårligere betingelser for mannskapet om bord, all den tid de er lottakere og deres inntjening er avhengig av fangstinntekten.

Dersom man likevel skulle innføre en plikt til å levere fersk fisk vil sannsynligvis trålerne måtte tilpasse driften til i større grad å fiske i perioder hvor fisken er kystnær. Økte trålerleveranser når kystflåten leverer som mest vil øke sesongsvingningene og kan endog vanskeliggjøre mottak av kystflåtens fangster slik at samlete mottak ikke øker tilsvarende som de økte trålerleveransene. Et slikt utfall vil dermed kunne skade kystfiskerne som i dag bidrar med det vesentligste av landanleggenes råstoff og i praksis holder hjulene i gang med velegnet råstoff.

Gjeninnføring av leveringsplikt med krav om levering av fersk fisk er på kort sikt umulig juridisk sett, og det vil kunne påtvinge fiskeindustrien ulønnsom drift. Løsningen vil kunne ha høy legitimitet, men bidrar ikke til sysselsetting og verdiskaping. Således vil innstrammingen ikke oppfylle intensjonene med pliktsystemet i tilstrekkelig grad.

5.2.2 Innføring av tilbudsplikt for flere arter

Det mest nærliggende å vurdere ved innføring av tilbudsplikt for flere arter er pliktige leveranser av sei og eventuelt bifangst. Før leveringspliktforskriften ble vedtatt i 2003 omfattet leveringsplikten også sei. Lang transport fra fiskefeltene (seifisket foregikk til dels i Nordsjøen) og lite kjøp av sei fra tilgodesette anlegg (pga. lav lønnsomhet i

[25] Bl.a. pga. fiskens kvalitet, størrelse og pris, kan fangsten gi dårlig bedriftsøkonomisk lønnsomhet ved bearbeiding og det begunstigete anlegg kan avslå.

filetproduksjon av sei), førte til at sei ble utelukket fra ordningen da forskriften ble vedtatt. I realiteten var dette en tilpasning til praksis.

Rent økonomisk vil det å innføre tilbudsplikt på nye arter kreve at bestandene er store nok og fanges nært nok de tiltenkte anlegg for å ha en effekt på anleggenes lønnsomhet, og derigjennom sysselsetting. Slike arter synes ikke å finnes, og å innføre tilbudsplikt for nye, mindre egnede arter er lite hensiktsmessig når dagens versjon av plikten ikke har den tilsiktede effekt.

5.3 Oppheving av tilbudsplikten

Dagens utforming av leveringsplikten, som en tilbudsplikt, fungerer ikke etter intensjonen ettersom meget få tilbud resulterer i kjøp og bearbeiding av råstoff. Dermed har plikten liten sysselsettingseffekt og en tilsvarende liten samfunnsmessig verdi. Utover administrative kostnader oppleves den heller ikke som særlig byrdefull for næringen, og har således heller ikke særlig stor negativ verdi.[26] Verdien for næringen (fartøyer og anlegg) av oppheving av tilbudsplikten vil avhenge av hva som skjer med bearbeidings-plikten for det tilbudte råstoff. Boks 1 gir en oversikt over ulike erfaringer knyttet til frikjøp av tilbudsplikten.

Boks 1: Verdien av tilbudsplikten – erfaringer og anslag

Det er tre eksempler på at rederier etter avtale med kommunen og landanlegg der tilbudspliktig tillatelse er tilknyttet har kjøpt seg fri fra tilbudsplikten, med Fiskeridepartementets godkjenning. Eksemplene er omtalt i artikkelen «Mot avvikling av trålernes plikter?» (*Økonomisk fiskeriforskning*, nr. 1, 2015, s. 44-69). Utkjøpssummene har i disse tilfellene vært:

- 17,5 mill. kr for tillatelse tilknyttet Hasvik
- 0 kr for tillatelse tilknyttet Øksnes
- 5 mill. kr for tillatelse tilknyttet Andøy

De nøyaktige vilkårene i de ulike avtalene varierer noe, men felles er det at kommunen der det tilgodesette anlegget ligger har mottatt (deler av) utkjøpssummen, enten via direkte overføring eller gjennom en felles forvaltning av midlene. Det har også vært tilleggsytelser knyttet til utkjøpet i enkelte av tilfellene.

Artikkelen «Plikter til besvær» (*Norsk Fiskerinæring*, nr. 4, 2015) anslår den samlede verdien staten vil kunne hente inn ved et frikjøp av samtlige tilbudspliktige konsesjoner til å være om lag 100 millioner kroner. Anslaget er basert på en vurdering av at rederiene ikke er villige til å betale mer enn et par millioner for å kjøpe seg fri fra de leveringsvilkår som er knyttet til en tillatelse. Det var per 31.12.15 knyttet leveringsvilkår til 45,2 kvotefaktorer for torsketrål.

Utkjøpssummene for trålernes tilbudsplikt i boks 1 varierer betydelig. Det kan avspeile at tilbudsplikten har veldig ulikt omfang i form av antall tilgodesette anlegg for den enkelte trålere. For eksempel har fartøyet Arctic Swan tilbudsplikt til Nord-Norge, hvilket utløser en konkurranse om dets fangster blant alle anlegg i landsdelen. Dette vil typisk gi en

[26] Verdien for fartøyer og anlegg av oppheving av tilbudsplikten vil avhenge av hva som skjer med bearbeidings-plikten for det tilbudte råstoff.

høyere pris enn om tråleren hadde tilbudsplikt til et enkelt anlegg. Bortfall av tilbudsplikten vil være uten betydning for Arctic Swan; det kan ikke få bedre leveringsbetingelser enn ved å selge til høystbydende i landsdelen. Også andre trålere har tilbudsplikt til flere anlegg eller regioner og kan få høyere pris enn ved salg til ett enkelt anlegg.

Beløpene kan også ses på som en prising av risikoen for at plikten kan bli innstrammet; man kjøper seg fri for å slippe en innstramming på et senere tidspunkt. Samtidig må disse beløpene ses i lys av de forhold og den kunnskap som lå til grunn da frikjøpsavtalene ble inngått. Det er sannsynlig at rederiene i dag vurderer risikoen til å være lavere. Vi pekte i 5.2 på at det i realiteten er utfordrende å gjennomføre innstramminger som vil øke den økonomiske byrden plikten medfører for fartøy. I 2013 ble dessuten et forslag til innstramming trukket av regjeringen, da de foreslåtte innstramminger ble vurdert som for belastende å gjennomføre.[27] Slike hendelser kan redusere den risiko rederiene oppfatter, og dermed også den pris de er villig til å betale for å slippe fri fra plikten.

En presis verdifastsetting av tilbudsplikten er vanskelig å gjennomføre fordi den varierer med ulike vilkår, men den er gjennomgående lav.[28] Anta at tilbudsplikten skal oppheves mot en kompensasjon, enten ved avkortning av kvotefaktorer eller ved et beløp, og at kompensasjonen skal være den samme for alle trålere. Kompensasjonens størrelsen er begrenset av trålerens gevinst ved å bli kvitt plikten (se kapittel 9.5). Da er verdien null i Arctic Swans tilfelle og nær null for noen andre. Men dermed kan man heller ikke kreve mer av de andre. Dersom myndighetene alternativt ville individualisere kompensasjonen og legge til grunn hver enkelt trålers aktuelle forpliktelser, ville man stå overfor et omfattende arbeid med betydelige kostnader men en lav gevinst ettersom verdien for trålerne gjennomgående er lav.

Til tross for at tilbudsplikten har lite å si for rederienes tilpasning, er det likevel knyttet forventninger til at den skal realisere sysselsetting i kystsamfunn. Selv om tilbudsplikten i realiteten ikke har en slik effekt, vil det vekke sterke reaksjoner om den skulle oppheves.

Fordi landanleggene ikke er en juridisk part i leveringspliktvilkårene er det rettslig sett intet til hinder for å oppheve tilbudsplikten i konsesjonsvilkårene.[29] Konsesjonsforholdet er et forhold mellom myndighet og fartøyeier, men fordi enkelte anlegg er såkalt tilgodesett i leveringspliktforskriften, vil det på bakgrunn av forskriftens formulering kunne ha etablert seg en forventning om at anleggene også vil bli tilgodesett med råstoff inn i fremtiden. Hvorvidt forventningen er av en slik berettiget karakter at den har rettslig vern mot fremtidige endringer i forskriften, er imidlertid ikke sannsynlig, verken etter Grunnloven § 97 eller EMK tilleggsprotokoll 1 artikkel 1 (P1-1). Dette har særlig

[27] I 2013 trakk regjeringen, ved fiskeri- og kystminister Lisbeth Berg-Hansen (AP), sine forslag til innstramming av pliktsystemet, med begrunnelsen at situasjonen i hvitfisknæringen var forverret som følge av den økonomiske krisen i Europa: https://www.regjeringen.no/no/aktuelt/bekymret-for-situasjonen-i-hvitfisknarin/id730726/

[28] I enkelte leveringsvilkår er plikten utformet som en plikt til å tilby 20 % av råstoffet til anlegg i en kommune, og 80 % til en annen. Andre vilkår er utformet som en plikt til å tilby råstoff til hele landsdelen Nord-Norge.

[29] Dette er lagt til grunn i Hålogaland lagmannsretts dom 15. mars 2008 (Gamvik-dommen).

sammenheng med at forvaltning av fiskeressurser har vært gjenstand for ulike politiske løsninger de siste tiårene, samtidig som lovverket nå forutsetter at ressursene til enhver tid skal forvaltes ut fra hensynet til fellesskapsinteresser. En oppheving av tilbudsplikten vil heller ikke lede til at anleggene mister tilgang til råstoff, men at de i stedet må konkurrere om råstoffet som reelt tilbys i området.

Veid mot lønnsomhetshensynet og med tanke på at oppheving ikke er sosialt bærekraftig, vil ikke oppheving av tilbudsplikten alene oppfylle intensjonen med tilbudsplikten. Den må i så fall erstattes med en ordning som har som mål å tilføre råstoff til industrien i perioder der kystflåten ikke klarer å levere nok.

5.4 Justeringer av tilbudsplikten

Alternativer til å gjeninnføre full leveringsplikt, slik den var utformet, eller avskaffe den helt, er å foreta mindre justeringer, f.eks. ved å kreve leveranse til en region fremfor til bestemte anlegg, eller å øke/redusere den tilbudspliktige andel.

5.4.1 Regionalisering av tilbudsplikten

En regionalisering av tilbudsplikten vil innebære at alle anlegg i en region får tilbud om leveransen i første omgang og ikke i andre budrunde som nå. Dagens primære tilbudsplikt faller dermed bort.

Det er flere ulike forslag til regioninndeling. Den eksisterende inndelingen under subsidiær runde, grensene under den gamle fylkesbindingsordningen (som ble justert i juni 2016), eller en større region («Nord-Norge») er noen alternativer. Vi ser det som naturlig å ta utgangspunkt i regjeringens forslag til regioner i Meld. St. 10 (2015–2016) *En konkurransekraftig sjømatindustri* (Sjømatindustrimeldingen), altså fylker.

Ved regionalisering vil de tidligere tilgodesette anlegg tape sin fordel av å være alene i første runde, og selv om de i dag i liten grad kjøper i første runde pga. bearbeidingsplikten, mister de et fortrinn.[30] Isteden får alle anlegg i regionen lik tilgang på råstoffet. Leveransene til regionen opprettholdes og bevarer det grunnlaget for sysselsetting som tilbudsplikten eventuelt medfører i regionen. Flere anlegg kan by på den enkelte leveranse, hvilket utløser en konkurranse mellom anleggene. Det kan føre til en bedre ressursutnytting ved at den som ser størst nytte av fangsten får den. Samtidig vil det medføre en omfordelingseffekt ved at tidligere tilgodesette anlegg fratas fortrinn, som fordeles utover en større region. Kystbefolkningen er bredt definert, og det bryter ikke nødvendigvis med pliktens intensjon når denne fordelen tas fra et tilgodesett anlegg og spres utover en større region. Verdien av en slik omfordeling avhenger av hva som skjer med bearbeidingsplikten og diskuteres nærmere i kapittel 8. Ved en eventuell regionalisering bør det fortsatt være anledning til å inngå eksklusive avtaler om leveranser mellom fartøy og anlegg med sammenfallende eierskap eller innenfor samme region.

[30] Der det er sammenfallende eierskap vil det likevel måtte være anledning for tråler og industrianlegg å gjøre avtale om levering.

Færre budrunder administrert av salgslaget og mindre kontroll for Fiskeridirektoratet gir grunn til å tro at regionalisering av plikten vil redusere de administrative kostnadene.

5.4.2 Lavere/høyere tilbudspliktig andel

§ 1 i forskrift om leveringsplikt av 2003 sier at 80 % av et fartøys fangst av torsk og 60 % av dets fangst av hyse skal tilbys de som er tilgodesett. Denne andelen kan justeres uten rettslige hindre, med mindre de opprinnelige konsesjonsvilkårene fastsetter en lavere tilbudspliktig andel. I så fall vil konsesjonsvilkårene gå foran, jf. også forskriften om leveringsplikt § 4 annet ledd.

Å øke andelen tilbudspliktig råstoff synes som en lite hensiktsmessig justering, all den tid den faktiske omsatte andelen allerede i dag er *lavere* enn dagens andeler på 80 og 60 % for torsk og hyse. Det er lite trolig at landindustrien vil kjøpe mer råstoff dersom den tilbudspliktige andelen økes. Nergård Havfiske AS, som eier 5 trålere med 13,09 kvotefaktorer råstoff ilagt leveringsvilkår, har meddelt ekspertgruppen at kun 3 % av deres tilbudspliktige råstoff ble kjøpt i 2015. Det virker derfor lite sannsynlig at en nedjustering av den tilbudspliktige andelen vil få konsekvenser for industriens kjøp av råstoff, og de administrative byrdene som plikten medfører for redere vil forbli den samme.

En justering av leveringsandelen vil ikke gi økt gevinst for redere eller anlegg og vil uansett ikke gi administrative besparelser for næringen eller forvaltningen. Tiltaket vil ha liten effekt for næring og samfunn, og vi anser derfor slik justering som uaktuell.

6 Vurdering av bearbeidingsplikten

6.1 Innledning

Bearbeidingsplikten er fastsatt i forskrift om leveringsplikt og går ut på at 70 % av torskefangsten kjøpt under ordningen skal bearbeides. Foredling av tilbudspliktig råstoff definerer visse typer bearbeiding som tillatte og utelukker dermed andre, som for eksempel ferskfiskpakking. Dette skaper en økonomisk risiko for de(t) tilgodesette anlegg. Dersom man er usikker på om fangsten kan gi økonomisk lønnsom bearbeiding pga. fiskens størrelse, kvalitet eller pris, avslår man tilbudet. Bedriften blir også utsatt for brå endringer i markedet. Resultatet er at en svært liten del av tilbudt råstoff kjøpes av de tilgodesette anlegg i første runde. Man venter heller til en eventuell tredje rundes tilbud hvor kjøp ikke utløser bearbeidingsplikt og hvor anlegget står helt fritt i disponeringen av råstoffet. Norges Råfisklag anslår at over 90 % av trålfangstene omsettes i tredje runde.

I god tid før lossing melder fartøyet fra til Råfisklaget om fangst som skal tilbys, og Råfisklaget sender ut tilbud. Selv om anlegg ikke kjøper fisken på primær eller subsidiær tilbudsplikt, er fisken som regel allerede kjøpt når fartøyet er klart til å levere fangsten. Det er imidlertid en viss risiko for at et salg som inntreffer først i tredje omgang forsinker leveransene, og fiskens kvalitet reduseres mens tiden går. En fersk trålfangst med stort innslag av stor fisk, som ikke er velegnet for filetmaskiner, men kunne være velegnet for ferskfiskpakking, vil i så fall kunne tape kvalitet før den kommer til markedet. Dette er uheldig ettersom det er nærhet til feltene og muligheten til å levere fersk fisk som kan være et konkurransefortrinn for Norge. Normalt forårsaker imidlertid ikke bearbeidingsplikten slike forsinkelser i omsetningen av råstoffet.

Bearbeidingsplikten (sammen med dagens tilbudsplikt) fungerer ikke etter formålet. En betydelig andel av det tilbudte råstoffet, som i stor grad er fryst, har ikke god nok kvalitet for lønnsom bearbeiding, og pliktene pålegger ikke anleggene å kjøpe, hvilket for øvrig er juridisk vanskelig å få til når selger og kjøper har ulike eiere. Man har dermed endt opp med et tungrodd og arbeidskrevende budsystem, og en bearbeidingsplikt som det i praksis er umulig å kontrollere etterlevelse av.

Forventningene til bearbeidingsplikten er imidlertid store. Det er forventninger til at plikten skal bidra til sysselsetting, og at fisken skal bearbeides på en bestemt måte eller i hvert fall bearbeides på en måte som bidrar til reell aktivitet i anleggene. Dette er forventninger som ikke lar seg oppfylle slik kravene til bearbeiding er satt i dag. Det er markedet, og ikke regelverk eller denne typen forventninger, som avgjør om en produksjon er lønnsom. Bearbeidingsplikten kan pålegge kjøper av tilbudspliktig fisk en ulønnsom produksjon. Plikten virker dermed mot sin hensikt ved at industribedriften lar være å kjøpe råstoff inntil 3. tilbudsrunde.

6.2 Innstramminger

Mulige innstramminger i bearbeidingsplikten kan være å kreve bearbeiding av en høyere andel enn 70 % av torsken og/eller å utvide plikten til å gjelde flere arter. Slike endringer vil mest sannsynlig ha en negativ sysselsettingseffekt og vil i så fall motvirke intensjonen om sysselsetting og bosetting i kystsamfunn.

Juridisk er det ingenting i veien for å stramme inn bearbeidingsplikten via forskriftsendring, med mindre dette påfører eierne utgifter til oppgradering av anleggene. Det kan være tilfelle dersom man utvider bearbeidingsplikten til å omfatte flere arter for det enkelte anlegg, eller man pålegger anlegg å kjøpe fryst fisk som krever tineanlegg.

Men dagens plikt reduserer allerede lønnsomheten, så en innstramming på den ene eller andre måten vil gjøre tilbudet enda mindre attraktivt slik at en enda mindre andel vil bli kjøpt i første omgang. Gitt erfaringene med dagens praktisering av bearbeidingsplikt, er det lite som tilsier at en innstramming vil ha positive effekter for sysselsetting og bosetting i kystsamfunn.

6.3 Oppheving

Innføring av bearbeidingsplikt i 2006, tre år etter at leveringsplikten var omgjort til en tilbudsplikt, var basert på erfaring med at noen av de tilgodesette anlegg solgte tilbudte fangster videre med fortjeneste, men uten særlig arbeidsinnsats. Oppheving av bearbeidingsplikten vil fjerne de restriksjoner som i dag kan hindre den mest lønnsomme utnyttelse av råstoffet og vil således kunne bedre anleggets lønnsomhet. Man må regne med at noen anlegg da vil selge tilbudt råstoff videre med liten arbeidsinnsats, men alternativet kan like gjerne være at denne fisken ikke blir bearbeidet der.

Det er ikke åpenbart hvordan sysselsettingen på land påvirkes ved oppheving av bearbeidingsplikten, men trolig øker den noe. Det kan være at fangst som under dagens pliktsystem blir bearbeidet ifølge forskriften vil bli behandlet på en mindre arbeidsintensiv måte. På den annen side kjøpes det i dag svært lite fisk tilbudt under tilbudsplikten, og en årsak til dette sies å være en direkte konsekvens av bearbeidingsplikten. Dersom bearbeidingsplikten oppheves vil trolig mer fisk kjøpes under primær eller subsidiær tilbudsrunde, og summen av fisk kjøpt innenfor og utenfor pliktsystemet vil kunne gå opp. Effekten vil likevel være relativt beskjeden, uansett retning, ettersom det samme råstoffet er til salgs med eller uten bearbeidingsplikt.

Bearbeidingsplikten er den minst funksjonelle delen av pliktsystemet, ettersom få kjøper råstoff så lenge denne plikten hefter ved tilbudt fangst. Den medfører betydelige administrative problemer, både fordi den gjør *tilbudsprosessen* mer tungrodd, tidsutstrakt og kostbar enn nødvendig, og fordi etterlevelse av bearbeidingsplikten i seg selv er umulig å *kontrollere*.

Oppheving av bearbeidingsplikten vil være juridisk uproblematisk.

6.4 Justeringer

Justeringer av bearbeidingsplikten som innebærer innstramming synes ikke å være velegnete. Som nevnt i kapittel 6.1 er det sannsynlig at innstramming vil forverre de ulempene som bearbeidingsplikten medfører. Spørsmålet er om det finnes lettelser, for eksempel i form av lavere andeler bearbeidingspliktig råstoff, en utvidet definisjon av hva bearbeidelse innebærer og/eller en justert kontrollperiode, slik at den justerte plikten gir de tilgodesette anlegg incentiv til å akseptere tilbudspliktige fangster i (betydelig) større grad. Det er ingen rettslige hindre for slike justeringer.

6.4.1 Lavere andel bearbeidingspliktig råstoff

Trålfangster består av mange arter, størrelser og er av varierende kvalitet. Jo lavere andel som må behandles ifølge definisjonen av bearbeidelse, jo større handlingsrom for bruk av råstoffet får anlegget, og jo mer lønnsom fremstår en tilbudt fangst. I den grad en lavere bearbeidingsandel fører til økt kjøp vil justeringen ha positiv effekt på anleggenes lønnsomhet og derigjennom sysselsetting. I forhold til oppheving vil den ulempe som plikten medfører uansett være tilstede for en del av fangsten og fortsatt innebære en økonomisk risiko for anlegget.

Det er utfordrende å si konkret hvor lav en slik bearbeidingsandel måtte være for at fangster skulle bli kjøpt i første runde i tilstrekkelig omfang til at omsetningssystemet ble administrativt forenklet i noen grad. Oppheving av plikten synes å være mer effektivt.

6.4.2 Utvidet definisjon av bearbeiding

På samme måte som lavere bearbeidingsandel, vil en utvidet definisjon av bearbeiding øke anleggets handlingsrom for lønnsom anvendelse av en fangst og derved bidra til økt bedriftsøkonomisk lønnsomhet og derigjennom sysselsetting og bosetting. Men som ved oppheving av dagens bearbeidingsplikt, vil en utvidet definisjon, for eksempel ved at også ferskfiskpakking faller inn under definisjonen, åpne for at man i noen situasjoner velger å videreselge med minimal bearbeiding. På den annen side, vil et krav om bearbeiding, uansett hvor begrenset det er, medføre at kjøpt fangst ikke kan videreselges. Å inkludere ferskfiskpakking i forskriften vil ikke gi noen gevinst ved kjøp av fryst torsk. Den må enten tines og bearbeides eller videresendes i den stand den er. Når en så stor andel av det tilbudte råstoffet er fryst, vil en utvidet definisjon av bearbeiding utgjøre et tiltak med begrenset omfang, og i den grad det har noen effekt vil den trolig være liten og omtrent den samme som ved oppheving av plikten.

6.4.3 Justering av kontrollperioden

Mens tilbudsplikten gjelder på årsbasis, gjelder dagens bearbeidingsplikt per fangst. Å endre kontrollperioden for bearbeidingsplikten til å gjelde på årsbasis, er en lett tilgjengelig løsning som vil gi industrien økt fleksibilitet i forhold til dagens situasjon. Hvis kontrollperioden økes, vil et anlegg ikke være tvunget til å bearbeide hver enkelt fangst kjøpt under tilbudsplikten. Men anlegget kan havne i en situasjon mot slutten av kontrollperioden hvor man for å balansere pliktkjøp og bearbeiding, må kjøpe råstoff som ikke nødvendigvis er lønnsomt. Jo lengre kontrollperiode, jo mindre (i relativ forstand) blir imidlertid dette problemet.

Å justere kontrollperioden endrer imidlertid ikke de teknologiske begrensningene knyttet til sporingssystemer, og plikten vil fortsatt være vanskelig å kontrollere.

7 Vurderinger av aktivitetsplikten

7.1 Innledning

Aktivitetsplikten skal sikre drift ved bestemte anlegg. Det er kun ett selskap, Havfisk ASA, som er pålagt vilkår om aktivitet og slik plikt gjelder ved anleggene i Stamsund, Melbu, Hammerfest, Storbukt, Kjøllefjord og Båtsfjord. Plikten er således avgrenset i rom, kun seks anlegg og deres lokalsamfunn er berørt, men den er viktig for disse samfunnene og det er knyttet betydelige verdier til plikten. Det er en oppfatning i kystsamfunnene om at disse verdiene tilhører kystbefolkningen i Nord-Norge, og at verdiene skal komme tilgodesette områder til gode. Aktivitetsplikten eller endringer i plikten må fremdeles oppfylle disse forventningene for å være sosialt bærekraftig.

7.2 Innstramminger i aktivitetsplikten

Aktivitetsplikten går ut på at driften ved et anlegg skal være på samme nivå som ved overtakelsen, uten at dette nivået er nærmere konkretisert. En vag spesifikasjon krever utøvelse av skjønn både på anlegget og i kontrollen. De store svingninger man har i råstofftilgangen spesielt mellom sesonger, men også over årene, forsvarer slik fleksibilitet i definisjonen.

Aktivitetsplikten kan åpenbart konkretiseres tydeligere gjennom endringer i departementets praksis, i form av en kvantifisert produksjon eller antall arbeidsplasser. Slik praksisendring vil det være rettslig rom for innen de skjønnsmessige grenser som allerede er fastlagt i konsesjonsvilkårene. Faste grenser kan imidlertid bli for restriktive i en sterkt syklisk næring. Ved lav råstofftilgang vil det raskt oppstå brudd på plikten og det vil kreve inngripen og vurdering av mulig sanksjon fra myndighetenes side.

Alternativet til praksisendring vil være å detaljregulere de enkelte tillatelsene. Juridisk vil dette innebære at det settes nye og tyngende konsesjonsvilkår, noe det på kort sikt ikke vil være rettslig adgang til. Dette skyldes at departementet har tildelt konsesjoner uten nærmere avgrensning i tid. En slik praksis for tildeling av konsesjoner er i seg selv uheldig, fordi den binder opp fremtidig allokering av ressurser. Slike konsesjoner kan likevel ikke forstås som «tidsuavgrensede» eller arvelige, i det en slik tolkning ville stride mot både den alminnelige rettsfølelse og mot adelsforbudet i Grunnloven § 118. Mer tyngende konsesjonsvilkår må antas å kunne innføres med virkning noen år fram i tid, anslagsvis levealder på et fartøy som ikke oppgraderes, om lag 15-30 år, jf. også Rt. 2013 s. 1345 (Volstad-saken). Det lange tidsperspektivet alene utelukker likevel dette alternativet som en løsning på kort sikt.

En alternativ innstramming er å signalisere at departementet vil være mer restriktiv med å godkjenne nedbemanning og nedskalering av produksjon. En slik innstramming er trolig uproblematisk juridisk, i det man ikke endrer tillatelsene. En strengere praksis kan imidlertid utfordres over tid, og en praksis som kan variere avhengig av «hvem som styrer» vil redusere forutsigbarheten for næringen.

7.3 Oppheving av aktivitetsplikten

Oppheving av aktivitetsplikten vil tillate nedlegging av foredlingsanlegg. Norway Seafoods vurderte i 2012 å samle sin bearbeiding på to anlegg, ett i Stamsund og ett i

Båtsfjord og anslo en stor årlig besparelse som følge av dette.[31] På et senere tidspunkt hevdet Havfisk ASA, som eier anleggene og må påse at de opprettholder aktivitet, at eierskapsbegrensningene for industri som eier trålere (jf. Konsesjonsforskriften §2-5) begrenser muligheten for å kunne legge ned som følge av bortfall av aktivitetsplikten på bestemte anlegg.[32] Havfisk ASA disponerer knapt 30 kvotefaktorer, og kan ifølge konsesjonsforskriften ha inntil sju kvotefaktorer for hvert fiskeindustrianlegg de eier. For å tilfredsstille bestemmelsen må selskapet altså eie minst fem anlegg. Havfisk eier seks foredlingsanlegg med aktivitetsplikt og to anlegg/mottaksstasjoner uten aktivitetsplikt.[33] Havfisks trålere har tilbudsplikt til de seks foredlingsanleggene. For å kunne opprettholde sine kvotefaktorer må således Havfisk ASA beholde fem anlegg tilgodesett med tilbudsplikt selv om aktivitetsplikten på disse anleggene oppheves.

Noe av hensikten med ev. å oppheve aktivitetsplikten er å åpne for den rasjonalisering av driften som Havfisk og Norway Seafoods ønsker. En oppheving av aktivitetsplikten på anlegg tilgodesett med tilbudsplikt bør rimeligvis følges av at konsesjonsforskriftens bestemmelser om eierskapsbegrensning justeres slik at denne bestemmelse ikke utgjør en ytterligere begrensning. Dette premiss legges til grunn i den videre diskusjon.

Verdien for Havfisk av å oppheve aktivitetsplikten er av vesentlig størrelse. Det foreligger ulike anslag på denne størrelsen, se boks 2. De mest nylige anslag antyder at den byrde som plikten pålegger en aktivitetspliktig tillatelse utgjør mellom 15 og 25 % av verdien av en torsketråltillatelse uten plikt.

[31] Pressemelding fra Norway Seafoods 9. mai 2012
[32] *Bladet Vesterålen,* 2. februar 2016: http://www.blv.no/hadsel/fiskeri/industri/vi-kan-ikke-legge-ned/s/5-9-95153
[33] Norway Seafoods AS drifter de seks fiskeforedlingsanleggene samt de to mottaksstasjonene.

Boks 2: Verdien av aktivitetsplikten – erfaringer og anslag
Det er to eksempler på frikjøp fra aktivitetsplikten etter avtale med kommunen der anlegget med aktivitetsplikt ligger og med Fiskeridepartementets godkjenning. Eksemplene er omtalt i artikkelen «Mot avvikling av trålernes plikter?» (*Økonomisk fiskeriforskning*, nr. 1, 2015, s. 44-69). Utkjøpssummene har i disse tilfellene vært: - 15 mill. kr for aktivitetsplikt ved Skjervøy tilknyttet to trålkonsesjoner for torsk i 2010 - 19 mill. kr for aktivitetsplikt ved Bø i Vesterålen tilknyttet en trålkonsesjon for torsk i 2014 Selskapet som har kjøpt seg fri er Nergård AS. Det var visse tilleggsytelser knyttet til utkjøpet i Skjervøy. Det har de senere år vært begrenset omsetning av torsketråltillatelser, både med og uten aktivitetsplikt, og det gir et usikkert grunnlag for å fastslå verdien av kvotefaktorer med og uten aktivitetsplikt. Det foreligger likevel noen anslag på kvoteverdier og verdiforskjellen. Masteroppgaven «Verdivurdering av Aker Seafoods ASA» (*Bergum, Elin & Karlsen, Ingvild Elise, Universitetet i Tromsø*, 2010) anslår at en torsketråltillatelse ilagt aktivitetsplikt er verdt 50-70 mill. kr, mens en fri tillatelse er verdt 90-100 mill. kr. Anslagene er basert på opplysninger innhentet fra ulike skipsmeglere. Artikkelen «Plikter til besvær» (*Norsk Fiskerinæring*, nr. 4, 2015) anslår at verdien av å kunne kjøpe seg fri fra aktivitetsplikten er mellom 25 og 30 mill. kr per tillatelse. Nylige undersøkelser gjort av Nofima antyder en verdiforskjell på 25-40 mill. kr mellom en fri tillatelse og en tillatelse ilagt aktivitetsplikt. Tidligere i 2016 ble et fartøy med torsketråltillatelse, «Hopen», omsatt. Fartøyets torsketråltillatelse er fri for plikter, og tillatelsen har av Nofima blitt anslått til å være priset mellom 180 og 200 mill. kr.

Nedlegging av anlegg vil åpenbart ha negative konsekvenser for sysselsetting og i neste omgang bosetting på angjeldende steder. Dette vil også bryte med oppfatningen om at aktivitetsplikten skal skape industrivirksomhet på noen steder langs kysten av Nord-Norge. Den lokale betydning av en nedleggelse avhenger av hvor stor andel av den totale sysselsetting som arbeidsplassene på anlegget utgjør. Dessuten kan de langsiktige konsekvenser for sysselsetting og bosetting pga. nedlegging utvikle seg i vidt forskjellige retninger. Gamvik opplevde i 2003 at Nordic Sea Mehamn AS gikk konkurs. Dette medførte at 30 arbeidsplasser forsvant, men siden den gang har antall sysselsatte i næringsmiddelindustrien i Gamvik økt til et høyere nivå enn før konkursen. Vardø representerer det andre ytterpunktet. Westfish Aarsæther AS og Seafood Vardø gikk konkurs i 2002 og 2003, og i dag er antall sysselsatte i næringsmiddelindustrien i Vardø kun 8 % av nivået før konkursene.[34]

Bortfall av anlegg kan også få følger for kystfiskere som mister fiskemottak, som igjen kan gi ringvirkninger til nabosamfunn ved kysten. For de anleggene der kystflåten, inkludert kyst- og fjordfiskere med sjøsamiske fiskekvoter (kystfiskekvote) leverer, er det viktig at det finnes alternative leveringsmuligheter om et anlegg skulle falle bort.

[34] Nofima

Tildeling av torsketrålkonsesjon til industrien hadde en klar intensjon om å bedre helårig råstofftilførsel for å sikre jevn drift og øke lønnsomheten for anleggene. Den negative verdien som aktivitetsplikten utgjør for Havfisk motsvarer det privilegium selskapet fikk i og med dispensasjon og konsesjon. Den nøyaktige verdien av å få opphevet plikten er usikker, og fluktuerer med bl.a. forventninger om kvotestørrelser, prisutviklingen på torskeråstoff, valutakurs osv. Ifølge opplysningene i boks 2 er verdien av en tillatelse med aktivitetsplikt trolig et sted mellom 15 og 25 % lavere enn verdien av en tillatelse uten aktivitetsplikt. På grunn av de betydelige økonomiske verdier og konsekvenser for lokalsamfunn anser vi ikke en oppheving av aktivitetskravet *alene* som en relevant løsning. En oppheving av aktivitetsplikten må kombineres med en eller annen form for omfordeling av ressurser og verdier for å være økonomisk og sosialt bærekraftig. I tillegg kommer rettferdighetshensynet; fritas man fra plikten må fordelen inndras.

7.4 Justeringer i aktivitetsplikten

En tenkelig justering av aktivitetsplikten som ekspertgruppen har vurdert er regionalisering. Dette vil være mest aktuelt ved en eventuell regionalisering av tilbudsplikten. En regionalisering av aktivitetsplikten vil innebære at den anses som oppfylt når det opprettholdes aktivitet ved et visst antall anlegg i hver region. Naturlige regioner kan være fylker. En slik justering vil åpne for at Havfisk og Norway Seafoods kan rasjonalisere driften og legge ned noen anlegg. I den grad selskapet finner det lønnsomt, vil aktiviteten på gjenværende anlegg kunne økes. Et nytt eller oppskalert anlegg vil typisk innebære mer automatisering og kapitalintensiv drift som gir arbeidskraften høyere produktivitet, hvilket betyr redusert bemanning per tonn fisk. Samling av produksjon på færre steder vil redusere samlet sysselsetting. Regionalisering innebærer derfor at en ender opp med færre anlegg og vil i praksis kunne gi de samme konsekvenser for sysselsetting og bosetting som ved oppheving av aktivitetsplikten, samtidig som sysselsettingen styrkes i andre lokalsamfunn. Siden aktivitetsplikten er fastlagt i konsesjonsvilkår der anleggene ikke er parter, vil regionalisering innebære en lettelse i vilkårene for Havfisk og kan gjennomføres av Nærings- og fiskeridepartementet uten rettslige hindre.

8 Pliktene sett i sammenheng

8.1 Innledning

Som påpekt tidligere henger pliktene sammen og er en del av et system som har vokst fram over tid. Det er derfor nødvendig å se på de økonomiske, samfunnsmessige og juridiske konsekvensene av endringer av pliktsystemet i sammenheng.

8.2 Status quo

I kapitlene 5-7 argumenterte vi for at pliktene, slik de i dag er utformet, er dårlig egnet til å ivareta den opprinnelige intensjonen med pliktsystemet. Det kjøpes lite råstoff under tilbudsplikten og den sterkt hemmende bearbeidingsplikten reduserer den allerede beskjedne verdien av tilbudsplikten. Tilbuds- og bearbeidingsplikten har i realiteten liten effekt for næringen. Pliktene utgjør i all hovedsak en administrativ byrde både for næring og forvaltning. Plikter med liten effekt for næringens drift, vil også ha liten betydning for sysselsetting og bosetting. På den annen side har pliktene stor symbolverdi og blir raskt mål for kritikk om intensjonene ikke oppfylles.

Aktivitetsplikten krever aktivitet uavhengig av lønnsomhet og begrenser Havfisk og Norway Seafoods sin mulighet for å planlegge virksomheten ved anleggene under ett og å rasjonalisere driften. Med sine 29.6 kvoteenheter må Havfisk opprettholde drift på minst fem anlegg, men har for lite råstoff til økonomisk effektiv drift ved anleggene og har derfor dårlig lønnsomhet på landsiden. En anstrengt økonomi gjør det utfordrende å investere i ny produksjonsteknologi og å utvikle nye produkter for å opprettholde den konkurranseevne som kreves av en bedrift som produserer for et globalt marked. Bedriftsøkonomisk er dagens tilstand klart ulønnsom. Samfunnsøkonomisk er den noe bedre fordi driften ved anleggene tross alt gir aktivitet, sysselsetting og grunnlag for bosetting. Samtidig er det andre samfunnsøkonomiske kostnader ved dagens struktur. Permitteringer i perioder av året med redusert drift er en kostnad for samfunnet, og det er mulig at arbeidskraften ellers ville vært brukt et sted hvor den kaster bedre av seg. Dagens ordning bidrar til at slike ulønnsomme strukturer opprettholdes.

På grunn av dårlig økonomisk bærekraft på landsiden, er det fare for at systemet blir ytterligere uthulet. Utfallet av en slik utvikling vil neppe komme det fellesskapet som plikten var ment å tjene til gode.

Slik det er utformet legger ikke pliktsystemet til rette for økonomisk lønnsom drift på land. Mens sjøsiden har vært gjennom en omfattende strukturrasjonalisering og mangedoblet sin produktivitet med god lønnsevne som resultat, er tenkingen omkring landsiden fokusert på sysselsettings- og bosettingsønsker fra den gang fiskeindustrien fikk egne trålerkonsesjoner. Rammebetingelsene for næringen og den økonomiske politikken i Norge har utviklet seg mye siden den gang, men det forventes fortsatt mye av pliktsystemet, jf. kapittel 4. Det er lett å konstatere at systemet ikke oppfyller intensjonen. Mer grunnleggende er det at næringen slik den er organisert og regulert i dag ikke er i stand til å oppfylle de store forventningene til den som samfunnsbygger. Spørsmålet er hvordan man kan legge til rette for at næringen på en bedre måte kan komme kystsamfunnet til gode.

Tidligere utredninger har anbefalt at pliktsystemet endres.[35] I det følgende diskuteres først mandatets tre punkter: Innstramming, oppheving, og justering. I kapittel 9 redegjøres det for ekspertgruppens alternative modell: Oppheving av pliktsystemet mot omfordeling av ressurser og verdier.

8.3 Innstramming av pliktsystemet

I kapitlene 5-7 vurderte vi ulike innstramminger av hver enkelt av pliktene separat og kom til at de av forskjellige årsaker er uegnede. Flere av innstrammingene kan i hovedsak utelukkes på et juridisk grunnlag. Å gjeninnføre en reell leveringsplikt er juridisk sett ikke mulig på kort sikt, og det samme gjelder det å stramme inn aktivitetsplikten ved å detaljregulere de enkelte tillatelsene. Det er også økonomiske argumenter for at innstrammingsalternativene ikke er gode løsninger på de underliggende problemene med pliktsystemet. Å innføre krav om ferskfiskleveranser tvinger enten trålere til en kostnadskrevende driftsform, eller vil bidra til å styrke dagens sesongpregede fangstmønster. Det å kjøpe bearbeidingspliktig råstoff utgjør allerede en økonomisk risiko for landindustrien. Å stramme inn aktivitetsplikten, når driften er ineffektiv og ulønnsom, vil forsterke dagens problemer og er ikke økonomisk bærekraftig. Innstramminger imøtekommer ikke problemene med pliktsystemet, men vil heller forsterke dem. Vi kan ikke se at disse vurderingene blir annerledes om man ser de ulike innstrammingene under ett.

En innstramming av pliktsystemet vil innebære at en forsøker å bringe tilbake fiskeindustriens funksjon som hjørnesteinsbedrift, slik den i en periode etter krigen var forbundet med økonomisk og sosial vekst for kystsamfunnene i nord. Som beskrevet i del 3.2, var deler av fiskerisubsidiene som ble avviklet på 1990-tallet knyttet til landindustrien. Siden da har økonomiske hensyn gradvis fått en viktigere rolle. Samtidig har forventningene om at industrien skal bidra med helårige arbeidsplasser og være samfunnsbærende virksomhet bestått, selv om disse forventningene ikke har vært i samsvar med den økonomiske utviklingen næringen har sett. Det som er spesielt for pliktsystemet, er en særlig forventning til at trålerrederiene skal oppfylle et samfunnsansvar, ettersom de har fått dispensasjon fra deltakerloven for å kunne fiske på fellesskapets ressurser, som ellers bare aktive fiskere har anledning til å gjøre.

Vi mener at en innstramming ikke er realistisk. Det er vanskelig å gjeninnføre næringens samfunnsbærende rolle når driften ikke lenger kan subsidieres. Da vil landsiden fortsette som i dag så vidt i økonomisk balanse, men uten nødvendig evne til å innovere i produksjon og markedsføring. På lengre sikt vil også denne løsningen bryte med samfunnets forventninger til industrien om den ikke gir de forventende effekter for sysselsetting og bosetting.

8.4 Justeringer

Man kan tenke seg kombinasjoner av endringer i hver av de tre pliktene. Ikke alle er like aktuelle og noen diskuteres i kapittel 8.3 og 8.5, nemlig innstramming og oppheving. Vi

[35] Det konkluderes slik i NOU 2014: 16 *Sjømatindustrien* og Meld. St. 10 (2015–2016) *En konkurransekraftig sjømatindustri*, og ekspertgruppens mandat indikerer også at Stortinget ønsker justeringer av pliktsystemet.

mener bearbeidingsplikten er den minst funksjonelle del av pliktsystemet samtidig som den forårsaker store administrative kostnader. Vi vurderer derfor bare modeller hvor bearbeidingsplikten oppheves, mens de to andre pliktene gis alternative løsninger. Det er flere trålselskaper som er pålagt tilbudsplikt, men kun Havfisk har også aktivitetsplikt ved sine anlegg.

8.4.1 Tilbudsplikten

Oppheves bearbeidingsplikten blir en tilbudspliktig fangst mer attraktiv. Kjøper får full fleksibilitet mht. anvendelse av råstoffet; alle former for bearbeiding og i tillegg videresalg av fersk eller fryst fisk blir mulig. Lønnsomheten for anlegget øker og de administrative kostnadene (for både selger, kjøper, administrator og kontrollør) ved flere budrunder reduseres. En oppheving av bearbeidingsplikten vil trolig ha en relativt begrenset effekt på sysselsetting, ettersom bearbeidingsplikten først og fremst fører til at landanlegg begrenser sitt kjøp av råstoff som er til salgs gjennom tilbudsplikten, men ikke sitt kjøp av råstoff generelt. Råstoffet som i dag ikke kjøpes under tilbudsplikten på grunn av ulempene bearbeidingsplikten medfører, kan fortsatt kjøpes etter at primær og subsidiær tilbudsrunde er gjennomført.

Oppheving av bearbeidingsplikten med uendret tilbudsplikt til bestemte anlegg vil favorisere disse på bekostning av andre anlegg. Ved å gjøre tilbudsplikten regional, altså at man tilbyr fangsten til alle anlegg i én region som første og eneste tilbudsrunde, fjernes denne fordelen. Man kan da få en konkurranse om råstoffet hvilket kan føre til høyere pris, og det anlegg som ser størst verdi i å motta fangsten får den. En slik løsning gir en samfunnsøkonomisk effektivisering av råstoffanvendelsen. Det er verd å merke seg at fangsten ikke går ut av regionen, slik at den sysselsettingseffekt som tilbudsplikten ev. medfører for regionen skulle være opprettholdt.

Det er mulig at en regionalisering av tilbudsplikten for de fleste praktiske formål vil ha en tilsvarende effekt som en oppheving. Også om tilbudsplikten oppheves vil råstoff være tilgjengelig for regionen, ettersom fangster må videreformidles via salgslag. Prisfastsettelsesmekanismen for tilbudspliktig råstoff sørger for at det i realiteten er liten prisforskjell mellom råstoff kjøpt under tilbudsplikten og det kjøpt utenfor. Således er det liten grunn til å tro at en regionalisert tilbudsplikt bedrer foredlingsindustriens konkurransevilkår eller lønnsomhet, sammenlignet med en situasjon hvor det ikke foreligger leveringsvilkår.

Dersom plikten kun medfører administrative kostnader og ellers har liten effekt, er det et argument for å oppheve den. Det er også et selvstendig poeng at lover og regler som ikke har en funksjon heller ikke bør bestå. En regionalisering av plikten vil imidlertid bedre oppfylle forventningene om at fisken i større grad skal tilflyte kystsamfunnet i Nord-Norge, og slik sett vil den kunne ha større legitimitet enn oppheving av tilbudsplikten.

Ved oppheving av også tilbudsplikten, gjenstår kun aktivitetsplikten ved de anlegg som er pålagt slik plikt. Dagens situasjon er imidlertid at aktivitetsplikten i all hovedsak oppfylles ved hjelp av råstoff levert fra kystflåten. Trålerflåten står for en meget liten andel av landanleggenes råstoff. De ferskfiskleveransene som kommer fra kombitrålerne,

kombinert med leveransene fra de to ferskfisktrålerne som per i dag er i drift, er ikke av avgjørende betydning for at aktivitetsplikten overholdes. Oppheving av tilbudsplikten (og medfølgende bearbeidingsplikt) vil derfor bety lite for driften ved anleggene og deres lønnsomhet.

8.4.2 Aktivitetsplikt

Aktivitetsplikten gjelder som nevnt kun ved Havfisks seks anlegg. Fordi det er ett selskap som eier alle anleggene og man anser at en økonomisk rasjonell drift krever samling av virksomhet på færre anlegg, er det kun aktivitetsplikten som holder hjulene i gang ved alle seks anlegg. Avvikling av bearbeidingsplikten sammen med regionalisering eller oppheving av aktivitetsplikten vil trolig medføre at Havfisk velger å samle produksjon på færre anlegg og legge ned virksomheten ved de øvrige. Dette vil ha negative konsekvenser for de samfunn der anlegg legges ned, men trolig positive virkninger for de samfunn der anleggene består, som diskutert i kapittel 7.3.

Rasjonalisering av Norway Seafoods sin foredlingsledd vil ganske sikkert redusere selskapets sysselsetting på land og med det den sosiale bærekraften. Sysselsetting ved øvrige anlegg langs kysten skulle ikke bli redusert i forhold til dagens situasjon. Ettersom Norway Seafoods må antas å være interessert i å skaffe seg mest mulig råstoff er det trolig at de aller fleste kystfiskere vil kunne levere sine fangster (til fiskemottak) selv om bearbeidingen legges ned ved noen av anleggene eiet av Havfisk og ingen andre overtar driften. Dersom andre overtar driften der Havfisk legger ned og fortsetter med samme mottakskapasitet blir ikke kystfiskerne påvirket, utover at det vil bli større konkurranse om råstoffet.

Konsesjonsforskriftens bestemmelser om eierskapsbegrensning knytter anlegg med aktivitetsplikt til tillatelser med tilbudsplikt. Dersom tilbudsplikten oppheves, vil bestemmelsens kobling mot tilbudsplikten og leveringspliktforskriften ikke ha noen selvstendig betydning. Bestemmelsen vil allikevel legge en begrensning på Havfisk og Norway Seafoods sin anledning til å rasjonalisere driften. Dersom det skal åpnes for den rasjonalisering av driften som Havfisk og Norway Seafoods ønsker, er det derfor nødvendig å justere bestemmelsene om eierskapsbegrensning, jf. diskusjonen i kapittel 7.3.

8.5 Oppheving av alle plikter

Oppheving av pliktene vil åpne for rasjonalisering av driften på land. Sett i forhold til dagens ineffektive tilpasning under et ikke-fungerende system vil dette være en god løsning fra et bedriftsøkonomisk perspektiv. Det gir dessuten samfunnsøkonomisk gevinst ved at de administrative byrdene ved ordningene forsvinner, både for rederiene, fiskerne, landindustrien og kontrollmyndigheten. Oppheving av pliktene, især aktivitetsplikten, vil imidlertid også ha negative konsekvenser. Enkelte steder vil sysselsettingen bli redusert. Nedlegging av anlegg kan også få følger for kystfiskere som mister et fiskemottak, og dette kan igjen kan gi ringvirkninger til nabosamfunn. I ytterste konsekvens kan det føre til fraflytting fra disse stedene. På den annen side vil arbeidsplassene ved de gjenværende anleggene være bedre sikret gjennom den økte

bedriftsøkonomiske lønnsomheten; de kan bli mer attraktive gjennom økt automatisering eller annen innovasjon.

Oppheving av aktivitetsplikten vil ha stor verdi for Havfisk. Selskapet vil kunne anvende trålerne uten å oppfylle de forpliktelser som det i sin tid ble gitt trålerkonsesjon for, og selskapet vil sitte igjen med merverdien av å fiske på en kvote ikke heftet med vilkår.

Det er to forhold som taler for at en oppheving av aktivitetsplikten må skje mot vederlag til kystsamfunn for tap av arbeidsplasser på de steder hvor virksomhet legges ned. For det første vil en omfordeling legge til rette for økonomisk effektiv anvendelse av ressursen. Det blir mer råstoff til foredling på kysten, med derav økt lønnsomhet i landindustrien, mer stabile arbeidsplasser og bedret grunnlag for bosetting. Overskuddet fra økonomisk mer lønnsom virksomhet kommer både sjø- og landsiden og dermed også kystsamfunnet til gode. En slik omfordeling vil etter ekspertgruppens mening være økonomisk bærekraftig og effektiv i dynamisk forstand.

For det andre ville det stride mot allmenn rettferdighetsfølelse og oppfatningen om at ressursene tilhører det nordnorske fellesskapet om Havfisk tillates å gå fra sine forpliktelser uten noen form for vederlag. Vederlag kan gis på flere måter. Her vurderes to: I form av penger eller som fiskerettigheter. Ekspertgruppen anser oppheving av plikter mot omfordeling av verdier som det mandatet kaller «andre modeller».

9 Andre modeller: Oppheving av alle plikter mot omfordeling av verdier

9.1 Innledning

Som gitt i mandatet skal ekspertgruppen vurdere også andre modeller og «*komme med konkrete anbefalinger som ivaretar intensjonen om en samfunnsøkonomisk god løsning som bidrar til lønnsomhet i både flåten og industrien, samtidig som den bidrar til bosetting og sysselsetting i kystdistriktene.*» Dette kapittel vurderer disse aspekter ved gruppens modell som er: Oppheving av pliktsystemet i bytte mot omfordeling av ressurser og verdier til beste for kystsamfunnene og i tråd med intensjonen bak konsesjoner til industrieide trålere.

Torsketrålkonsesjonene ble gitt på dispensasjon fra deltakerloven med en intensjon om å gi fiskeindustrien økt kontroll over råstoffet ved å levere fersk fisk i perioder med dårlig tilgang fra kystflåten, for å få jevn produksjon over året og derved bidra til stabil sysselsetting og bosetting. Det gjør ikke trålerne; de leverer i all hovedsak fryst råstoff som sendes ut av landsdelen fordi det er mer lønnsomt for dem enn å levere fersk fisk til industrien. Det er imidlertid verken juridisk mulig (på kort sikt) eller økonomisk lønnsomt å tvinge dem til å levere fersk fisk, altså gå tilbake til den opprinnelige intensjon (se kapittel 5.2.1). Pliktsystemet har blitt uthulet over tid, både av politiske vedtak og av aktørene via endret tilpasning. De fleste ser at utviklingen i markedene og globaliseringen av handelen gjør at dagens system ikke fungerer etter intensjonen.

En oppheving av pliktsystemet åpner for mer effektiv ressursallokering og økt lønnsomhet, men en oppheving av pliktene oppfyller ikke alene intensjonene med pliktsystemet. Omfordelingen av fiskekvoter er like viktig. Uten omfordeling vil fristilte trålere bidra til at større kvanta enn i dag blir sendt fryst ut av landsdelen. Ekspertgruppens anbefaling bygger på at det er kystflåten som gjennom en årrekke har sørget for aktiviteten i foredlingsindustrien i Nord-Norge. Omfordeles fiskekvotene ved å avkorte de industrieide trålernes kvotefaktorer og la kystflåten levere denne mengden, vil det gi økt aktivitet i foredlingsindustrien, bedre sysselsettingen og styrke grunnlaget for bosettingen.

Det har i kapittel 5 - 7 blitt argumentert for at en oppheving av pliktene må motsvares med en omfordeling av verdier lik den byrden aktørene slipper ved bortfall av pliktene. Poenget er at den økonomiske nettoeffekt ved omfordeling skal være null for trålrederen. Dette fjerner grunnlaget for å klage (se kapittel 9.5). I kapittel 5.1 ble det synliggjort at tilbudsplikten har liten betydning for trålerne. I kapittel 5.3 ble det gitt eksempler på at verdien av å slippe fri fra tilbudsplikten er nær null for noen trålere, den er utelukkende knyttet til de administrative besparelsene som et bortfall av plikten vil medføre. Overfor disse trålerne vil det ikke være mulig å avkorte deres kvoter i det hele tatt, rett og slett fordi de har så lite å vinne på at plikten oppheves. Dersom man legger til grunn en lik prosentvis avkortning i kvoten for alle trålere med tilbudsplikt, er det derfor intet å hente. Vilkårene i tilbudsplikten knyttet til de ulike konsesjonene er mange og varierte. Det kunne tale for individuell avkortning basert på de aktuelle vilkårene. Dette vil imidlertid være et meget krevende arbeid pga. de mange trålere og de varierte vilkår som er involvert, og den eventuelle gevinsten ville ikke forsvare kostnadene ved forhandlingene.

Gevinsten ville være lav ettersom dagens tilbudsplikt er lite byrdefull for alle trålere. Ekspertgruppen mener derfor at det er mest hensiktsmessig å oppheve tilbudsplikten uten at verdier omfordeles.

Aktivitetsplikten har i motsetning til tilbudsplikten stor økonomisk og samfunnsmessig effekt. Den påvirker Havfisks driftsmessige tilpasning både på sjø og land, og som argumentert for i kapittel 7, er verdien av oppheving av plikten anslagsvis 15-25 % av verdien av de tillatelser som Havfisk disponerer.[36] Dette er en så betydelig verdi at den ikke kan ses bort fra, tvert imot, oppheving av aktivitetsplikten må derfor motsvares av en avkortning av kvotefaktorer i samme omfang. Det vil være i tråd med intensjonen bak plikten – fisk skal tilføres foredlingsanleggene og ikke eksporteres ubearbeidet ut av landsdelen.

9.2 Omfordeling i penger eller fisk

Ekspertgruppen anbefaler oppheving av pliktsystemet mot avkortning av kvotefaktorer. En alternativ modell som har vært brukt og som derfor har blitt vurdert, er oppgjør i penger.[37] Begge alternativer reiser økonomiske og samfunnsmessige spørsmål slik som hvem som bør begunstiges av omfordelingen, hvilke formål verdiene bør kunne gå til, hvem som skal bestyre midlene og ikke minst om løsningene er juridisk gjennomførbare.

I kapittel 4 redegjorde vi for at fellesressursen skal være til beste for kystbefolkningen i Nord-Norge og hvilke forventninger dette har skapt. En kompensasjon for manglende oppfyllelse av forutsetningen om stabile arbeidsplasser som de industrieide trålerne innebar og som de fikk kvoter for, kan gi tilbake noe av det som fisken ga i form av arbeidsplasser i starten av industrietableringen. Vel så viktig er følgende økonomiske effektivitetsbegrunnelse, nemlig *«at verdiskapingen i størst mulig grad bør forbli i næringen og i kystsamfunnene som samfunnets investering i en videre utvikling av distriktene og næringslivet langs kysten.»* [38]

Uansett om omfordelingen gjennomføres med fisk eller penger er det viktig at oppheving av pliktene blir kompensert, ellers forsvinner deler av verdiskapingen ut av landsdelen som overskudd på tråldriften. Det vil være delte oppfatninger om hvor hensiktsmessig hver av de to oppgjørsformene er. Vi ser ikke bort fra at Havfisk vil ha sterke preferanser for oppgjør i penger for å beholde tillatelsene intakte. Samtidig uttrykkes det meget klart i kystsamfunnene at man vil ha «fisk på kaia» og ikke penger; trålerne skal ikke kunne «kjøpe seg fri fra pliktene». Det er også klare fordeler og ulemper med hver av de to ordningene. Et oppgjør i penger vil gi store inntekter å fordele til kystsamfunnet, men oppfyller ikke forventninger til at fiskeressursene bør tilfalle kystsamfunnet. Et oppgjør i kvotefaktorer kan tilfredsstille ønsket om at fiskeressursene i større grad bør tilfalle

[36] Når aktivitetsplikten oppheves må konsesjonsforskriftens bestemmelser om eierskapsbegrensning justeres, jf. diskusjonen i kapittel 7.3.
[37] Sørdahl, Henriksen og Aarsæther: «Mot avvikling av trålernes plikter?» (Økonomisk fiskeriforskning, nr. 1, 2015, s. 44-69)
[38] Stortingsmelding 21 (2006-07) *Strukturpolitikk for fiskeflåten*

kystsamfunnet, men reiser spørsmål om hvordan kvotefaktorene skal omfordeles for å komme fellesskapet til gode.

Penger har vært brukt i flere tilfeller hvor rederier har kjøpt seg fri fra leverings- eller aktivitetsplikt, f.eks. i Hasvik og på Skjervøy (se boksene 1 og 2). Midler fra tidligere utkjøp har gått til kommuner, enten direkte eller gjennom delt eierskap i selskap som forvalter midlene. Kommunene har i all hovedsak investert midlene i fiskerirelaterte tiltak, med svært vekslende hell. I enkelte tilfeller har pengene blitt brukt til lån/egenkapital til personer som ønsker å gå til innkjøp av fiskefartøy/kvote, mens andre har opplevd at midlene i stor grad er gått tapt, delvis grunnet feilslåtte investeringer. Hittil har det kun vært snakk om fem kommuner, og man har per dags dato ikke sett store effekter utover kommunegrensene. Dersom aktivitetsplikten kjøpes ut mot penger vil omfanget av de verdier som omfordeles være av vesentlig størrelse. Lokal styring av midlene vil sette de kommuner som i dag er tilgodesett gjennom pliktsystemet i en svært gunstig posisjon sammenlignet med andre kommuner, og man vil videreføre den fordelen som de begunstigede har i dag. Slik sett vil et storstilt utkjøp kunne forsterke en trend med utpregede vinner- og taperkommuner.

Ekspertgruppen mener at en oppgjørsform i form av kvotefaktorer vil være den mest egnede. Den gir en bedre samfunnsøkonomisk fordeling av fisk, mer til kystflåten og foredlingsindustrien. Den ivaretar også ønsket om at mer av fiskeressursene kan tilfalle kystsamfunnet og er i den forstand en løsning som kan oppfattes som rettferdig.

9.3 Omfordeling av kvotefaktorer

De frigjorte kvotefaktorene vil gi en årlig kvote for torsk og en for hyse. Det forvaltningsmessig enkleste er å fordele kvotene til kystflåten og mellom gruppene etter dagens fordelingsnøkler, slik at hver gruppes totalkvoter øker. En omfordeling til «alle» kan dog for den enkelte fartøyeier fortone seg som liten og virke som mye bråk om lite.[39] Fordi kystflåten har størst variasjon i sine leveranser over året vil denne fordelingen kunne medføre økte sesongsvingninger og det er lite ønskelig. Utjevning av råstoffleveransene over året var intensjonen bak pliktsystemet, og det bør man i det lengste tilstrebe også når systemet avvikles. En proporsjonal fordeling over alle fartøyer vil også innebære at de steder som i dag mottar mest trålfisk vil miste råstoff til andre. For et sted som kanskje også opplever at anlegget blir nedlagt blir dette en urimelig løsning.

En alternativ disponering av kvotene er å auksjonere dem til fiskefartøy i passende «pakker». De fartøyer som ser seg best tjent med ekstra fisk byr mest og får en pakke. For å bidra til en utjevning av leveransene over året bør pakkene utlyses på visse betingelser, som leveranse i en angitt periode, f.eks. fra september og ut året, til et angitt anlegg eller region. Dette er i motsetning til de kvoter som fartøyene alt disponerer hvor man fisker

[39] I de seneste år har trålgruppen blitt tildelt 1/3 av torskekvoten og Havfisk ASA disponerer om lag 1/3 av kvotefaktorene i torsketrålgruppen. En avkortning av 15 - 25 % av Havfisks kvotefaktorer vil således utgjøre i størrelsesorden 1,5 – 2,5 % av den norske torskekvoten, og tilsvarer 6 000 – 10 000 tonn i 2016. Mengden trålfangst som i dag omsettes under tilbudsplikten utgjør til sammenligning et volum i samme størrelsesorden, basert på Råfisklagets anslag gjengitt i kapittel 5.1.

når det gir størst gevinst for en selv. Løsningen tar således hensyn til foredlingsindustriens behov for jevn råstofftilgang.

For best mulig å ivareta intensjonen bak pliktsystemet om en utjevning av sesongsvingningene, foreslår ekspertgruppen at kvotene auksjoneres ut til industrien i form av passende pakker. Det enkelte anlegg leier retten til visse kvanta fisk, og leier ut dette til de fartøyer som kan tilfredsstille anleggets krav til leveranser, tidspunkt, kvalitet, etc. Derved får industrien kontroll over deler av sin råstofftilgang på en bedre måte enn via dagens manglende trålleveranser. Bedrifter som gis muligheter til å delta i en slik auksjon, må ha fasiliteter for produksjon og faktisk drive fiskeproduksjon i hele leieperioden; herunder må ferskfiskpakking aksepteres. Når pliktsystemet er opphevet må det ikke reetableres en bearbeidingsplikt.

En kvoteauksjon (til fartøyer eller industri) kan håndteres av vedkommende salgslag som har gode systemer å bygge på og uten store kostnader. Auksjonen vil være billigere og den vil sikre en mer effektiv samfunnsøkonomisk løsning enn hva administrative avgjørelser gjør. Auksjoner har de seneste år fått stor utbredelse ved offentlig sektors fordeling av rettigheter på en rekke felter, som radiofrekvenser, avgangstidspunkter på flyplasser («slots»), etc.

Via utformingen av de pakker som auksjoneres ut kan man motvirke at auksjonen fører til at kun et fåtall enkeltaktører tilegner seg uforholdsmessig store deler av kvoten. Dette kan sikres ved å tilby pakker av ulik størrelse og ulik varighet. Pakkene bør imidlertid være store nok til at aktørene finner det lønnsomt å gå inn i auksjonen, men samtidig små nok til at flest mulig kan delta. Videre vil det være mulig å sette et tak som begrenser hvor mange enheter hver enkelt aktør kan ha på ett og samme tidspunkt. Myndighetene vil stå fritt til å ilegge kvotene andre begrensninger av fordelingsmessige hensyn, men det er et selvstendig poeng at når pliktsystemet oppheves er det viktig at staten ikke tar en for markert posisjon overfor næringen. Myndighetsinngripenen i en slik ordning bør begrenses slik at det ikke unødig går ut over næringens handlingsrom for effektiv og fleksibel drift.

Et siste, men like fullt viktig poeng er at en auksjon (til fartøy eller industri) gir inntekt, mens administrativ fordeling gir verdien til dem som får kvotene – slik fordelingen av fartøykvoter gjorde i sin tid. Inntekten fra auksjonen kan brukes til beste for en bredere del av kystsamfunnet enn dem som får tildelt en kvote administrativt.

9.4 Næringsfond

De avkortede kvotefaktorene vil utgjøre en betydelig størrelse og en årlig auksjon av disse vil gi vesentlige inntekter. Det er ønskelig med en løsning som sikrer at midlene fordeles til tidsbestandige kriterier. En fondsløsning legger til rette for dette. Ekspertgruppen mener at et fond bør disponeres til de deler av kysten i Nord-Norge som historisk har hatt innslag av hvitfiskindustri av noen betydning. Som påpekt i kapittel 4 er det naturlig å anse det som det relevante fellesskapet som bør være begunstiget av verdien av fellesressursen de avkortede kvotefaktorene vil utgjøre.

Intensjonen bak tildelingen av trålkonsesjoner til industritrålerne var å hjelpe industrien til å sikre stabil sysselsetting og bosetting. Bruk av midlene rettet mot sysselsetting i torskefiskenæringen vil derfor være tro mot den opprinnelige intensjonen. Eventuelt kan anvendelsesområdet utvides til å inkludere sjømatnæringen som helhet. Ved å avgrense bruken av midlene til fiskerirelaterte tiltak risikerer man imidlertid uheldige effekter som økt pris på fartøy med kvote. Midlene gir ikke mer fisk eller større kvoter, men det kommer ekstra penger inn i jakten på fartøyer med tillatelser.

Et generelt næringsfond som ikke er øremerket spesifikke sektorer, som skal fremme innovasjon, næringsutvikling, bosetting og kultur i kystsamfunn, minimerer risikoen for inflasjon i kvotepriser, samtidig som det åpnes opp for at flere kommuner kan dra nytte av fondet. Dette sikrer at verdien tilfaller regioner som pliktsystemet var ment å ivareta, og unngår en fortsettelse av et system der kun enkelte kommuner tilgodeses på vegne av et større fellesskap. Kommuner er heller ikke like, men kan ha svært ulike utfordringer hva angår sysselsetting og bosetting. Dette er utfordringer som krever lokal tilpasning basert på blant annet (framtidig) næringsstruktur.

Dersom aktivitetsplikten oppheves mot et oppgjør i penger i stedet for i kvotefaktorer, kan et næringsfond som beskrevet over være et godt virkemiddel for å omfordele de verdier som realiseres. Ekspertgruppens anbefaling er imidlertid at et oppgjør skjer i form av kvotefaktorer, og at inntektene fra auksjoneringen av kvotefaktorene er næringsfondets inntektsgrunnlag.

9.5 Juridisk gjennomførbarhet

Det vil være rettslig adgang til å gjennomføre ekspertgruppens anbefalte modell om å oppheve pliktsystemet - herunder oppheve aktivitetsplikten mot avkortning i kvotefaktorer - samt etablere en kvotebeholdning for de avkortede kvotefaktorene og et næringsfond basert på inntektene fra kvotebeholdningen. Gjennomføringen bør i så fall skje ved at modellen nedfelles og skisseres i lovgivning/forskrift, jf. havressursloven § 11 tredje ledd. Her bør det bl.a. legges særlig til rette for at nåværende konsesjonshaver med aktivitetsplikt ikke lider betydelig økonomisk tap som følge av avkortningen i kvotefaktorer. Dette kan på enkelt vis sikres ved at det foretas en beregning av kvotefaktorenes verdi sammenliknet med verdien av aktivitetsplikten, slik at avkortningen i kvotefaktorer ikke vesentlig overstiger verdien av aktivitetsplikten. Dernest må det legges til rette for at konsesjonshaver etter avkortningen på rimelig måte kan strukturere fartøy, dersom fartøy skulle bli overflødige som følge av avkortningen i kvotefaktorer. Eventuelle tap som måtte oppstå som direkte følge av denne struktureringen bør tas med i beregningen. Den praktiske utformingen i regelverket av en slik modell bør ikke by på særskilte utfordringer.

Det rettslige, økonomiske og samfunnsmessige grunnlaget for denne modellen hviler på utgangspunktet om at ingen eier fisken i havet, men at noen til enhver tid har fellesskapets tillatelse til å fiske årlige fastsatte kvoter, slik at naturressursene forvaltes til fellesskapets beste – nå og for fremtiden. For kystsamfunnene har fiskerinæringen imidlertid hatt stor betydning for både bosetting, sysselsetting og kultur, samtidig som kystsamfunnene gjennom mottak og industri har lagt til rette for fiskerinæringen. Ved fordeling og

forvaltning av det gode som denne ressursen utgjør, bør det derfor tas spesielt hensyn til kystsamfunnenes særskilte stilling.

Fiskeridepartementets tidligere disponeringer over denne fellesskapsressursen har imidlertid lagt enkelte rettslige føringer som gjør at ekspertgruppen ikke er fullstendig fri til å kaste alle terningene på nytt – i hvert fall ikke på kort sikt. Det er for eksempel slik at den som har konsesjon til å fiske ikke kan fratas denne tillatelsen med umiddelbar virkning uten at staten i det vesentlige kompenserer for det tapet som da oppstår. En rekke konsesjoner er i tillegg gitt av Nærings- og fiskeridepartementet uten fastsatt tidsbegrensning, noe som gjør at konsesjonens endepunkt og verdi bare kan anslås på omtrentlig grunnlag. Det er likevel ikke rettslig holdbart å anta at disse tillatelsene av den grunn er «evigvarende». Man må hundre år tilbake i tid for å finne en rettsavgjørelse der Høyesterett aksepterte at noen få aktører rettslig kunne binde opp fellesskapet inn i evigheten, jf. Rt. 1917 s. 392 (apotekerbevillinger). Siden den tid er slike evigvarende tillatelser definitivt rettslig forlatt, hvilket også gjør seg gjeldende med særlig tyngde for felleskapsressurser. Som tidligere nevnt aksepterte Høyesterett for eksempel i Rt. 2013 s. 1345 (Volstad) at strukturkvotene ble begrenset til 25 år. I dag må det derfor antas at ingen kan ha en berettiget forventning om at en tidsubestemt konsesjon til fiske har en varighet på mer enn 15-30 år, litt avhengig av omstendighetene (investeringer, myndighetenes tilsagn, grunnkvote/strukturkvote mv.). Verdien av konsesjon til å fiske må dermed alltid fastsettes på bakgrunn av at kvotene vil falle tilbake til fellesskapet noen år frem i tid. Dette harmonerer også med det rettslige utgangspunktet om at ingen eier fisken i havet.

Med dette som bakteppe er ekspertgruppens anbefaling at konsesjonshaver med aktivitetsplikt får opphevet sin plikt til å drive aktivitet på anlegg i bytte mot at det avstås kvotefaktorer som omtrentlig tilsvarer aktivitetspliktens verdi. Som tidligere vist er aktivitetsplikten anslått å ha en betydelig verdi, og dermed vil også kvotefaktorer til en betydelig verdi falle tilbake til fellesskapet, for så igjen å være gjenstand for omfordeling til det beste for kystsamfunnene. Det rettslige utgangspunktet for denne omfordelingen er at konsesjonshaver med aktivitetsplikt ikke kan sies å ha en rett til å beholde de angitte kvotefaktorene uten at aktivitetsplikten oppfylles. Oppheving av aktivitetsplikten vil alene utgjøre en betydelig fordel for konsesjonshaver, og da på bekostning av kystsamfunnene. Skal pliktsystemet i fiskerinæringen opphøre, er det rimelig at denne fordelen ikke tilfaller bare én konsesjonshaver alene. Siden konsesjonene omhandler utnyttelse av fellesskapsresurser, mens aktivitetsplikten omhandler bosetting og sysselsetting i kystsamfunnene, kan det ikke være opp til konsesjonshaver å treffe et valg om det er mest ønskelig med større kvotefaktorer *med* aktivitetsplikt, eller mest ønskelig med lavere kvotefaktorer *uten* aktivitetsplikt. Så lenge konsesjonshaver ikke lider betydelig økonomisk tap, må det være opp til de politiske beslutningsprosesser, ikke konsesjonshaver eller juristene, å avgjøre hvilken løsning som er den beste for samfunnet. En slik avgjørelse må helt klart ligge innenfor det politiske handlingsrom.

Rettslig båndlegging av det politiske handlingsrom gjenfinnes først og fremst i Grunnloven eller i Den europeiske menneskerettighetskonvensjon (EMK), men ingen av

bestemmelsene i disse regelsettene kommer til anvendelse på ekspertgruppens anbefalte modell: Hva gjelder oppheving av bearbeidingsplikt og tilbudsplikt er dette utvilsomt en fordel for henholdsvis industri og konsesjonshaver, og øvrige (privatpersoner eller kommuner) har ikke rettslig partsinteresse i saken og kan således ikke påberope seg Grunnloven eller EMK for domstolene.

Hva gjelder konsesjonshaver med aktivitetsplikt, vil heller ikke Grunnloven eller EMK gi et vern dersom endring gjennomføres i tråd med ekspertgruppens foreslåtte modell. I første rekke har dette sammenheng med at de bestemmelser i Grunnloven og EMK som eventuelt kan påberopes, forutsetter at konsesjonshaver har lidt et merkbart tap. Det vil ikke være tilfellet her: Den avkortning som konsesjonshaver får i kvotefaktorer, vil bli kompensert gjennom oppheving av aktivitetsplikt – en plikt som pr i dag medfører betydelige utgifter. I praksis er det tale om at det gjøres et «bytteforhold», der utgifter for konsesjonshaver (som i dag kommer fellesskapet til gode) avvikles i bytte mot at inntektene reduseres omtrentlig tilsvarende. Både Grunnloven § 97 (forbud mot tilbakevirkende lover), Grunnloven § 105 (ekspropriasjonserstatningsvern) og EMK P1-1 (eiendomsrettsvern) forutsetter bl.a. tap for at man overhodet kan være vernet mot endringer. Noe mer enn full erstatning har man imidlertid ikke krav på etter Grunnloven § 105, og det må anses som sikker rett at man heller ikke kan ha krav på noe mer enn full kompensasjon etter Grunnloven § 97 eller EMK P1-1, snarere mindre. Siden konsesjonshaver kompenseres for tapet som avkortning vil medføre gjennom oppheving av byrdefulle plikter, kommer derfor ingen av disse bestemmelsene til anvendelse på den foreslåtte modellen. Øvrige erstatnings- eller forvaltningsrettslige regler som kan tenkes å si noe om dette forholdet, vil av samme grunn ikke komme til anvendelse.

Heller ikke diskrimineringsvernbestemmelser i Grunnloven § 98 eller EMK artikkel 14 kan komme til anvendelse. Grunnloven § 98 verner ikke om selskaper, kun «mennesker», mens EMK artikkel 14 utelukkende gir et såkalt aksessorisk vern. Det vil si at en annen av EMKs bestemmelser må være krenket før diskrimineringsvernet kan påberopes som en «tilleggskrenkelse». Anvendelsen av EMK artikkel 14 forutsetter dermed for dette tilfellet at det foreligger en krenkelse av EMK P1-1, hvilket ikke er tilfelle. Heller ikke øvrige regler om diskriminering eller forskjellsbehandling kan komme til anvendelse: Ekspertgruppen anbefaler ikke en tilsvarende ordning med avkortning i kvoter ved oppheving av tilbudsplikten. Konsesjonshaver med både tilbudsplikt og aktivitetsplikt skal derfor ikke avkortes for bortfall av tilbudsplikten. Dermed sidestilles samtlige konsesjonshavere når pliktregimet oppheves, og det foreligger således ikke noe element av forskjellsbehandling i ekspertgruppens modell, snarere utjevnes tidligere ulikheter.

For det tilfellet at det skulle vise seg at konsesjonshaver likevel lider et visst tap som følge av ordningen, vil Grunnloven §§ 97 og 105 eller EMK P1-1 fortsatt ikke være til hinder for gjennomføringen av ekspertgruppens modell. Hva gjelder Grunnloven § 105 kommer denne bestemmelsen bare til anvendelse på de tilfeller hvor det eksproprieres eiendom. Etter sikker rett faller tillatelser utenfor virkeområdet for Grunnloven § 105, og det finnes ingen eksempler i rettspraksis på at det for disse situasjonene kan analogiseres fra Grunnloven § 105.

Hva gjelder Grunnloven § 97 forutsetter denne bestemmelsen at det må være lidt et tap som følge av at lovgivning virker tilbake i tid. Ekspertgruppens forslag er imidlertid ment å gjelde for fremtiden. Lovgivning som berører tidligere etablerte tillatelser kan i noen grad ha et element av tilbakevirkning ved seg, men etter sikker rett nyter slike tillatelser et dårlig vern mot tilbakevirkende lover. Det er mange gode grunner som taler for det – uten at det skal behandles nærmere her. Ved løsningen av rettslige tvister om tilbakevirkning, vil domstolene kunne oppstille litt ulike terskler for hvor de legger listen for når tilbakevirkende lovgivning er i strid med Grunnloven § 97. De seneste 20 årene har en rekke høyesterettsdommere sondret mellom det som har vært omtalt som «egentlig og uegentlig tilbakevirkning», der den egentlige tilbakevirkning er beskrevet som å legge nye byrder på eldre forhold, mens uegentlig tilbakevirkning består av inngrep i bestående rettighetsposisjoner. Sondringen har i noen grad hatt betydning for valget av såkalte «vurderingsnormer» eller terskler for tilbakevirkningsvurderingen. Høyesterett har imidlertid ikke vært samstemt i forståelsen av hvilke situasjoner som kan karakteriseres som egentlig eller uegentlig tilbakevirkning, og forklaringen på dette ligger nok i at uttrykkene ikke er særlig egnet som rettesnor for tilbakevirkningsvurderingen – i hvert fall ikke for personer utenfor Høyesterett. I både Rt. 2010 s. 143 (rederiskatt) og Rt. 2013 s. 1345 (Volstad) delte Høyesterett i plenum seg i skarp dissens vedrørende nettopp denne sondringen.

For ekspertgruppens modell er det imidlertid ikke avgjørende hvilken innfallsvinkel en eventuell høyesterettsavgjørelse måtte ha for vurderingen av et mulig tilbakevirkningsspørsmål, enten det legges til grunn at bare den «klart urimelige eller urettferdige» tilbakevirkning er vernet, eller om lovendringen må begrunnes i «sterke samfunnsmessige hensyn», eller om det legges opp til en mer balansert helhetsvurdering basert på forholdsmessighet (jf. HR-2016-389-A Carl I. Hagen). For en mulig tilbakevirkningsvurdering *bør* det benyttes en forholdsmessighetsvurdering basert på helheten i sakskomplekset, men for det tilfellet at Høyesterett legger seg på en avveining av det sterkeste vernet (utenfor strafferettens område) og statuerer at det må foreligge «sterke samfunnsmessige hensyn» for å begrunne endringene som ekspertgruppens modell fører med seg, er det ekspertgruppens entydige oppfatning at slike «sterke samfunnsmessige hensyn» utvilsomt foreligger.

For det første foreligger det sterke samfunnsmessige hensyn som taler for at pliktsystemet i fiskerinæringen avvikles en gang for alle. Bakgrunnen for hvorfor det er behov for å avvikle ordningen er redegjort for tidligere i denne rapporten, der det bl.a. vises til at ordningen er overmoden for endring og at det synes å være enighet om at den ikke fungerer godt nok etter intensjonen. Det er videre av avgjørende betydning at pliktsystemet ikke avvikles på en slik måte at verdiene som da frigjøres tilfaller konsesjonshavere som allerede sitter med tillatelse til å fiske, og som nå slipper de rettslige pliktene som følger med tillatelsene. Enkelte kystsamfunn eksisterer i dag delvis på grunnlag av at pliktene etterleves, og det er en legitim forventning i store deler av befolkningen om at verdier som frigjøres når pliktene avvikles, skal komme

kystsamfunnene til gode. Det er her tale om fordeling av fellesskapsressurser med stor betydning for kystsamfunn, bosetting og sysselsetting.

Alternativet til ekspertgruppens modell til avvikling av pliktsystemet, vil være å etablere avtale med konsesjonshavere om å betale seg fri fra forpliktelsene. Dette premisset vil imidlertid sette staten i en dårlig forhandlingsposisjon. Å la Nærings- og fiskeridepartementet fremforhandle avtale med konsesjonshavere om å kjøpe seg fri fra forpliktelser – dersom det legges føringer for at pliktsystemet skal oppheves – vil plassere alle forhandlingskortene hos dem som i dag sitter med konsesjoner. Det kan lede til vilkårlighet, og det vil utvilsomt lede til at samfunnet ikke får igjen for den verdien som frigjøres når aktivitetsplikten oppheves. Slike forhandlinger vil trolig lede til at pliktsystemet i all hovedsak vil bli opphevet på bekostning av fellesskapet og til fordel for de få som allerede har konsesjon. Dermed uthules fellesskapsverdiene enda mer enn det som er situasjonen i dag; ved at konsesjonshavernes plikter overfor kystsamfunnet forsvinner, de som for tiden har konsesjon slipper å dele kvoter med nye/flere aktører og staten ved Nærings- og fiskeridepartementet sitter igjen med noen flere kroner. Sterke samfunnsmessige hensyn taler i stedet for at verdiene som frigjøres kommer fellesskapet til gode; både ved at det legges igjen «fisk på kaia» i form av kvoter til omfordeling og ved at overskuddet av omsetningen av denne kvotehandelen tilfaller kystsamfunnene i sin helhet gjennom et næringsfond. En forutsetning for ekspertgruppens modell er at de kvotefaktorer som avstås omtrentlig tilsvarer aktivitetspliktens verdi.

Ulempen for konsesjonshaver vil med denne ordningen være at tillatelsene isolert sett reduseres i verdi, med mindre muligheter for kontroll over næringen og markedet i fremtiden. Det vil også kunne medføre at fartøy må struktureres og at fartøy må selges. Noe av denne ulempen vil imidlertid ikke kunne tilskrives ekspertgruppens modell, men det faktum at tidsubestemte konsesjoner ikke er å anse som evigvarende. Ulempen oppveies langt på vei ved at plikten til å drive aktivitet i kystsamfunnene opphører, med de muligheter det vil gi til å utvikle selskapet videre inn i fremtiden på alminnelige markeds- og konkurransevilkår. I den grad dette kan ses på som et inngrep overfor konsesjonshaver, må det være å anse som lite inngripende målt opp mot de sterke samfunnsfordelene det vil være å ha hånd om fellesskapsverdiene til fordeling på flere gjennom en ordning med kvotebeholdning som stadig vil kunne åpne for nye og andre aktører.

De hensyn som her gjør seg gjeldende ved vurderingen av Grunnloven § 97 vil også gjøre seg gjeldende ved en vurdering etter EMK P1-1. Ved den konkrete forholdsmessighetsvurderingen etter EMK P1-1 skal Norge tilkjennes stor grad av skjønnsmargin, især ved fordeling av naturressurser som tilkommer fellesskapet. For vurderingen av om det her foreligger «eiendom» som er vernet etter EMK P1-1 vil skjønnsmarginen være mindre, men det er like fullt tvilsomt om de tillatelsene det her er tale om kan sies å falle innunder eiendomsrettsbegrepet i EMK P1-1. Det har særlig sammenheng med at konsesjonene ikke gir en ubetinget rett til å fiske et bestemt antall tonn fisk hvert år. I stedet fordeles kvoter normalt på bakgrunn av kvotefaktorer innen bestemte fartøygrupper, hvilket i prinsippet gjør at myndighetene til enhver tid sitter med

adgangen til å sette kvoten til null dersom hensynet til ressursforvaltningen tilsier det. Tillatelsene kan således ikke sidestilles med «eiendom», fordi det man har tillatelse til vil variere fra år til år avhengig av forhold utenfor konsesjonshavers kontroll. EMK P1-1 kan også av den grunn ikke utgjøre et rettslig hinder for gjennomføringen av ekspertgruppens modell.

For ordens skyld nevnes avslutningsvis at dersom det er ønskelig at konsesjonshaver avstår penger i et bytteforhold mot enten tilbudsplikt eller aktivitetsplikt, kreves det at det inngås avtale om dette med konsesjonshaver. I motsetning til kvotefaktorer, har myndighetene ikke rettslig adgang til å råde over andres pengebeholdning, selv om det hele verdimessig skulle komme ut på ett.

10 Ekspertgruppens anbefaling

Ekspertgruppen anbefaler å avvikle hele pliktsystemet. Avviklingen av aktivitetsplikten gjøres mot en pålagt omfordeling av kvotefaktorer, og de frigjorte kvotefaktorene auksjoneres ut til industrien som leier den videre ut til de fiskerne som best kan levere det industrien har behov for. Dette legger til rette for at mer fisk kan føres til industrien, i tråd med pliktenes intensjon, og sikrer inntekter til et næringsfond som tilfaller de kystsamfunn i Nord-Norge som historisk har hatt innslag av hvitfiskindustri. Ekspertgruppens anbefaling er en helhetlig løsning, og for å realisere gevinstene forutsettes det at alle punktene følges. Ekspertgruppens anbefaling er enstemmig.

Ekspertgruppen anbefaler å:

- *Avvikle tilbudsplikten*

Slik tilbudsplikten fungerer i dag har den liten effekt, og dermed liten reell verdi for fartøyer, industri og samfunn. For noen trålere er den (negative) verdien av plikten meget nær null, slik at disse fartøyene ikke vil tjene på at plikten oppheves. Dermed er det heller ikke noe grunnlag for avkortning av deres kvoter. Plikten bør derfor oppheves uten noen form for oppgjør. De administrative besparelsene for forvaltningen vil imidlertid være betydelige. Pliktenes intensjon om å tilføre råstoff til industrien i nord videreføres gjennom etablering av en auksjonsordning der industrien får tilgang på kvotefaktorer som leies ut til fiskeflåten.

- *Avvikle bearbeidingsplikten*

Bearbeidingsplikten er den minst funksjonelle delen av pliktsystemet. Den medfører administrative kostnader, og etterlevelse av bearbeidingsplikten er i seg selv umulig å kontrollere. Bearbeidingsplikten virker direkte mot pliktsystemets intensjon, og medfører negative økonomiske og samfunnsmessige konsekvenser. Avvikling av bearbeidingsplikten vil skje som en følge av avvikling av tilbudsplikten.

- *Avvikle aktivitetsplikten mot forholdsmessig avkortning av kvotefaktor*

Aktivitetsplikten fører til en samfunnsøkonomisk ineffektiv tilpasning for aktøren den påligger, Havfisk ASA. Å oppheve plikten vil åpne for at Havfisk og Norway Seafoods kan rasjonalisere sin drift. Å slippe fri fra plikten vil ha stor verdi for selskapet, og bør skje mot en forholdsmessig avkortning av kvotefaktorer.

- *Etablere en auksjonsordning der industrien får tilgang på kvotefaktorer som leies ut til fiskeflåten*

Kvotefaktorene som inndras når aktivitetsplikten oppheves kan auksjoneres til industrien, som så kan leie ut kvoter til fiskeflåten. Brukt sesongmessig vil ordningen gi et godt bidrag til råstofftilgang når det normalt er lite fisk tilgjengelig for industrien, og følger derfor opp intensjonen med pliktsystemet.

- *Etablere næringsfond basert på inntektene fra auksjonsordningene*

En auksjonering av kvotefaktorene til industrien vil tilføre inntekter som kan kanaliseres gjennom et næringsfond rettet mot kystsamfunn i Nord-Norge som historisk har hatt innslag av hvitfiskindustri. Slik vil fiskeressursene sikre midler til en videreutvikling av de samfunnene som ressursene skulle tilgodese.

11 Konsekvenser av forslaget

Ekspertgruppens forslag om at pliktsystemet avvikles i sin helhet innebærer betydelige administrative besparelser, både for næring og forvaltning. Forslaget innebærer en omfordeling av ressurser, uten at rederiene lider økonomiske tap. Når de bindingene som pliktsystemet innebærer er opphevet, står aktørene fritt til å tilpasse seg og innovere innenfor de begrensninger som følger med en alminnelig tillatelse.

Å avvikle bearbeidings- og tilbudsplikten er rene administrative besparelser for næring og forvaltning. Pliktene har i realiteten liten effekt på dagens tilpasning hos aktørene. En oppheving av bearbeidings- og tilbudsplikten vil etter ekspertgruppens syn ha få konsekvenser utover de administrative besparelsene.

Å avvikle aktivitetsplikten vil bidra til en mer robust næringsvirksomhet ved å åpne for at Havfisk og Norway Seafoods kan rasjonalisere sin drift både på sjø og land, og oppnå bedre lønnsomhet ved landanleggene, og derigjennom gi bedre vilkår for de ansatte. Men oppheving vil trolig også føre til nedleggelse av enkelte anlegg, med tap av arbeidsplasser der. Samfunnsøkonomisk sett gir samling av produksjon en mer effektiv anvendelse av arbeidskraften enn i dag hvor totalt sett flere er sysselsatt, men hvor den enkelte kan ha meget variabel arbeidstid pga. råstoffmangel. Nedlegging har også negative konsekvenser for de berørte samfunn og kystflåten som leverer til disse anleggene, inkludert fiskere i sjøsamiske områder med kystfiskekvote.

Oppheving av pliktsystemet vil motsvares av en avkortning av kvotefaktorer som vil bli omdisponert til industrien. Det vil gi økt sysselsetting og reduksjon av permitteringer i deler av året der aktiviteten ellers er lav. Forslaget knytter i større del torskekvotene til Nord-Norge ved at fiskeindustrien vil disponerer dem og salg ut av landsdelen vil motvirkes. En konsekvens av avkortningen vil være at trålstigen må endres.

Inntektene fra auksjon av de avkortede kvotefaktorene til industrien vil komme nord-norske kystsamfunn til gode gjennom et næringsfond som bidrar til å fremme innovasjon, næringsutvikling, bosetting og kultur. Både et næringsfond og en omfordeling av ressurser til kystsamfunnene vil bidra til å sikre det materielle grunnlaget for samisk kultur.

Konsekvensene av forslaget vil realiseres uten kostnader for staten. Den administrasjon som forvaltningen av næringsfondet vil kreve, vil være betydelig mindre enn den administrasjon som i dag går til å følge opp og kontrollere overholdelse av pliktsystemet.

Forutsetningene for en vellykket gjennomføring av forslaget, med de konsekvenser som her skisseres, er at ekspertgruppens forslag iverksettes i sin helhet.

Utgitt av: Nærings- og fiskeridepartementet

Omslagsfoto: Havfisk ASA
Trykk: Departementenes sikkerhets- og serviceorganisasjon