

Rapport 2/2024 • Utgitt februar 2024



Ferskfiskordningen

En ny evaluering



Foto: Frank Gregersen

John R. Isaksen og Bent Dreyer

Nofima er et ledende matforskningsinstitutt som driver med forskning og utvikling for akvakulturnæringen, fiskerinæringen og matindustrien. Vi leverer internasjonal anerkjent forskning og løsninger som gir næringslivet konkurransefortrinn langs hele verdikjeden.

"Bærekraftig mat til alle" er vår visjon.

Kontaktinformasjon

Telefon: 77 62 90 00

post@nofima.no

www.nofima.no

NO 989 278 835 MVA



Hovedkontor Tromsø

Muninbakken 9–13

Postboks 6122

NO-9291 Tromsø



Stavanger

Måltidets hus

Richard Johnsensgate 4

Postboks 8034

NO-4068 Stavanger



Sundalsøra

Sjølsengvegen 22

NO-6600 Sunndalsøra



Ås

Osloveien 1

Postboks 210

NO-1433 ÅS



Bergen

Kjerreidviken 16

Postboks 1425 Oasen

NO-5844 Bergen

Rapport

<i>Rapportnummer:</i> 2/2024	<i>ISBN:</i> 978-82-8296-772-3	<i>ISSN:</i> 1890-579X
<i>Dato:</i> 5. februar 2024	<i>Antall sider + sider vedlegg:</i> 97 + 1	<i>Prosjektnummer:</i> 13526
<i>Tittel:</i> Ferskfiskordningen – En ny evaluering		
<i>Title:</i> The fresh fish scheme – a new evaluation		
<i>Forfatter(e):</i> John R. Isaksen og Bent Dreyer		
<i>Avdeling:</i> Næringsøkonomi		
<i>Oppdragsgiver:</i> Nærings- og fiskeridepartementet		
<i>Eksternt prosjektnummer/Oppdragsgivers ref.:</i> Rune Dragset		
<i>Stikkord:</i> Ferskfiskordningen, konvensjonell kystflåte, torsk og andre arter nord for 62° N, bærekraft, innretning.		
<i>Sammendrag/anbefalinger:</i> Ferskfiskordningen har som formål om å øke tilførselen av fersk fisk til landindustrien utenfor hovedsesongen, og har virket siden 2013. Ordningen ble sist evaluert i 2017. Mandatet for denne evalueringen har vært å vurdere ordningens bærekraft og mulige endringer i innretning for å forbedre ordningen. I rapporten gjennomgås sider ved kysttorskproblematikken (kap. 2), en deskriptiv beskrivelse over år av hvordan ordningen har fungert (kap. 3), før ordningens miljømessige, økonomiske, sosiale og institusjonelle bærekraft analyseres (kap. 4). En egen modell er utviklet som også kan benyttes til å evaluere andre tiltaks bærekraft. Evalueringen konkluderer med at ordningen i stor grad oppfyller sitt primære formål, gjennom å tilrettelegge for økonomisk og sosial bærekraft i foredlingsleddet og i kystsamfunn. Ordningens institusjonelle bærekraft vurderes også som god. Samtidig gir ordningen noen utfordringer for miljømessig og økonomisk bærekraft, og da først og fremst for fiskeflåten. I kapittel 5 trekkes konklusjoner om hvilke justeringer av ordningen som kan bidra til bedre måloppnåelse.		
<i>English summary/recommendation:</i> The fresh fish scheme was implemented in 2013. The scheme implies a grant of cod (not deducted from vessel quota) when landed with other species outside the cod season (second half of the year). Here we evaluate if this scheme contributes to its objectives, and to what degree it is environmental, economic, societal and institutional sustainable. We conclude that the scheme to a fair degree meets its objectives. However, disadvantages in the fleet related to environmental and economic sustainability have been found. For the main beneficiaries of the scheme – i.e. the processing industry and coastal communities – the fresh fish scheme is in general one of few measures at hand, and one that ensures sustainability beyond the fishing fleet. The evaluation concludes with summing up an overall measurement of the scheme's sustainability, together with some specific suggestions to how the scheme could be improved (in chapter 5).		

Forord

Vi ønsker å takke Nærings- og fiskeridepartementet (NFD) for et interessant oppdrag som ser nærmere på ett av få tiltak rettet mot sjømatindustrien i hvitfisknæringen. Rune Dragset, Natja Røine Østebø og Markus Daae-Qvale Holmemo i departementet fortjener en takk for gode diskusjoner og fortløpende avklaringer underveis i arbeidet, som har pågått i fra juni til oktober i 2023.

Norges Råfisklag, ved Einar Mortensen og Charles Aas, har forsynt oss med god statistikk for ordningen, som sammen med sluttseddelstatistikk fra Fiskeridirektoratet har gjort det mulig å vise dens utbredelse og effekt.

En stor takk går til Johanna Fall ved Havforskningsinstituttet (HI), som samvittighetsfullt har sett gjennom de betraktninger som gjøres om kysttorsk i rapporten, og som har forsynt oss med detaljert informasjon og kunnskap vedrørende HIs arbeid på dette området.

De vurderinger, funn og konklusjoner som gjøres i denne rapporten kan imidlertid ikke lastes noen av de ovenfor nevnte. De står alene for forfatterens egen regning.

I 2023 er avsetningen av torsk til ferskfiskordningen den laveste gjennom hele perioden den har virket (fra 2013). For første gang reduseres kvotetillegget (bonusprosenten) i løpet av de tidlige høstmånedene (ned fra 30 til 20 % fra 25. september). I det denne rapporten ferdigstilles (uke 43) viser fangststatistikken fra forrige uke at det gjenstår om lag 1/3-del av avsetningen til lukket gruppe og 46 % av avsetningen til åpen gruppe. Belastningen hittil i år av torsk på avsetningen skjer med 14 % på fartøygruppen under 11 meter hjemmelslengde, 31 % for fartøy mellom 11 og 15 meter, 38 % for fartøy mellom 15 og 21 meter, og 18 % til fartøy over 21 meter hjemmelslengde.

... og i det rapporten offentliggjøres kjenner vi neste års torskereguleringer, der også nye tiltak for kysttorskvern er bekjentgjort og tredd i kraft. Fasiten for fisket på ferskfiskordningen i 2023 er nesten klar: Det ble ikke foretatt flere endringer i kvotetillegget, som ble stående på 20 % fra 25. september og ut året. Per uke 50 (17. desember 2023) gjenstod 571 tonn av den justerte torskeavsetningen på 9 664 tonn til lukket gruppe (6 %) og 94 tonn av avsetningen på 1 200 tonn til åpen gruppe (8 %).

For 2024 er avsetningene til ferskfiskordningen henholdsvis 7 872 tonn for lukket gruppe og 960 tonn for åpen gruppe, hvor eventuelle justeringer kan komme dersom fjorårets avsetninger beregnes overfisket. Det innebærer en reduksjon i volum for begge grupper, men en marginalt høyere andel av samlet gruppekvote og av norsk totalkvote for torsk fra 2023. Det kan imidlertid endre seg med endringer i justerte gruppekvoter som følge av kvotefleksibilitet, eller tilbakeførte ubenyttede tredjelandskvoter til totalkvoten. Oppstart skjer fra 1. juli med 20 % kvotetillegg, og for første gang er en eventuell økning i kvotetillegget ikke fastsatt på forhånd.

Tromsø, 5 februar 2024

Innhold

1	Bakgrunn	1
1.1	Mandat	2
1.2	Forståelse og tolkning av mandatet	3
1.3	Statistikk og metode	3
1.3.1	Tilnærming og perspektiv	4
1.4	Rapportens oppbygging	7
2	Ferskfiskordningen og kysttorskereguleringene	8
2.1	Mulige forvaltningstiltak for kysttorsken	13
2.2	Oppsummering	16
3	Ferskfiskordningen – historie, formål og utvikling	19
3.1	Ferskfiskordningen i perioden 2013–2022	22
3.1.1	Ferskfiskordningen år for år	26
3.1.2	Fangst og landinger under ferskfiskordningen	28
4	Ferskfiskordningen i en nytte-/kostnadsanalyse av bærekraft	57
4.1	Miljømessig bærekraft	57
4.1.1	Energiforbruk	59
4.1.2	Bifangst	61
4.1.3	Fiskestørrelse	63
4.1.4	Kvalitet/sløsing	65
4.1.5	Overfiske	67
4.1.6	Ferskfiskordningen og miljømessig bærekraft	69
4.2	Økonomisk bærekraft	69
4.2.1	Fangstrater	70
4.2.2	Fangstverdi fra utnyttede kvoter/arter	72
4.2.3	Alternativkostnader	73
4.2.4	Lønnsomhet	75
4.2.5	Ferskfiskordningen og økonomisk bærekraft	76
4.3	Sosial bærekraft	76
4.3.1	Bearbeidingsgrad	77
4.3.2	Sysselsetting/permittering	78
4.3.3	Ringvirkninger og skatt	79
4.3.4	Ferskfiskordningen og sosial bærekraft	80
4.4	Institusjonell bærekraft	81
4.4.1	Ressurskriminalitet	81
4.4.2	Administrasjon	82
4.4.3	Legitimitet	83
4.4.4	Ferskfiskordningen og institusjonell bærekraft	84
4.5	Oppsummering bærekraft	85
5	Konklusjon	87

5.1	Mulige tiltak for forbedring av ferskfiskordningen	89
5.2	Fangst som gir grunnlag for torskebonus må gå til humant konsum	90
5.3	Økt bonus for hysefangster	91
5.4	Torsk ut av beregningsgrunnlaget for bonus	92
5.5	Andre mulige justeringer av ordningen som kan bidra til økte ferske landinger	94
6	Referanser	96
Vedlegg: Illustrasjoner av ulike typer skate		i

1 Bakgrunn

Nærings- og fiskeridepartementet (NFD) har bedt Nofima om å evaluere ferskfiskordningen. Dette, som et ledd i oppfølgingen av rapporten "Grønn verdiskaping og økt bearbeiding i sjømatindustrien", som ble overlevert departementet i mars 2022. Rapporten inneholder Bearbeidingsutvalgets 32 anbefalinger til myndighetene for å *bidra til grønn omstilling og økt bearbeiding av bærekraftige sjømatprodukter i Norge*, innen fire hovedkategorier tiltak: 1) Tilgang til råstoff, 2) bærekraft i hele verdikjeden, 3) styrket markedsadgang og 4) sterke regioner og kystsamfunn. Ett av de 32 tiltakene utvalget foreslår, innen temaet "Tilgang til råstoff" er følgende (pkt. 5):

"Utforme ekstravoteordninger slik at hensynet til både miljømessig, økonomisk og sosial bærekraft tas i betraktning og er gjenstand for jevnlig evalueringer for å sikre at de virker etter hensikten. Ferskfiskordningen bør videreføres med krav om at artene som inngår i ordningen og som gir bonuskvantum på torsk, må gå til humankonsum."

Utvalget fremhever at dette vil kunne legge til rette for økt verdiskaping og bearbeiding, med særlig betydning i enkelte deler av landet. Slike ekstravoteordninger har hatt som mål å strekke sesongene i fiskeriene, og står i et motsetningsforhold til sesongbasert høsting, men legger til rette for jevn råstofftilførsel. I omtalen av tiltaket skriver utvalget (s. 94) at:

"En endring av ferskfiskordningen med krav om at artene som inngår og som gir bonuskvantum på torsk, må gå til konsum vil unngå å stimulere til fangstaktivitet med redskap og metode som gir råstoff av så laber kvalitet at det ikke er egnet til konsumproduksjon. Det er spesielt i fisket etter hyse med snurrevad at det har blitt levert store fangster med rund småhyse som i et samfunnsøkonomisk perspektiv trolig er lite lønnsomt, men som for det enkelte rederi kan være rasjonelt hvis fisket gir et økonomisk bidrag."

Videre, på rapportens s. 76, heter det:

"Ekstravoteordninger i torskefisket har blitt innført for å stimulere til levering av råstoff til industrien. Ordningene bør utformes slik at hensynet til miljømessig, økonomisk og sosial bærekraft også tas i betraktning. Ordningene bør være gjenstand for evaluering, for å sikre at de ivaretar forhåndssatte målsettinger."

Fjerning, reduksjon eller andre endringer i ekstravoteordninger vil kunne få store konsekvenser for industri som har innrettet seg etter ordningene. Utvalget mener derfor at ekstravoteordningene bør utformes som "overgangstiltak" som på lengre sikt bidrar til varige endringer. Ferskfiskordningen bør innrettes slik at artene som inngår i ordningen, må gå til humankonsum. Hvis det fremover skal utvikles nye ordninger, bør de innrettes slik at de stimulerer til flere direkte landinger av lite utnyttede og underutnyttede arter som er egnet for bearbeiding."

Nofima gjennomførte også i 2017 en evaluering av ferskfiskordningen i perioden 2013–2016, på vegne av Nærings- og fiskeridepartementet (Hermansen, m.fl., 2017). Mandatet den gang var et annet enn dagens, men det er flere likhetstrekk som gjør det naturlig å bygge videre på analysene fra den gang. Da ble det konkludert med at ferskfiskordningen i stor grad bidrar til sitt hovedformål, å strekke sesongen for torskefisket, og dermed landinger i andre halvår som bidrar til aktivitet i fiskeindustrien – om enn i et begrenset geografisk område. Når det gjaldt effekten på netto verdiskaping fra ordningen, ble det ikke konkludert hvorvidt den bidro i positiv forstand gjennom hele verdikjeden.

Ett år senere kom BDO med sin analyse av ferskfiskordningen (Andersen, 2018) hvor det ble slått fast at ferskfiskordningen gir en verdiskaping på kr 370 millioner per år. De direkte virkningene fra ordningen

ble anslått til å gi 650 årsverk i foredlingsindustrien. Om ringvirkninger inkluderes gir ordningen en total effekt på 1 070 sysselsatte, i henhold til BDOs analyse.

Også Riksrevisjonens (2020) evaluering av kvotesystemet i kyst- og havfisket i perioden 2004–2018 diskuterer ferskfiskordningen kort i sin rapport. Der omtales ferskfiskordningen som en av tre virkemidler etablert i perioden, for å sikre fiskeindustrien tilstrekkelig tilgang til råstoff, sammen med distriktskvoteordningen og levendelangringsbonus. Blant vurderingene der heter det at: *"Etter revisjonens vurdering har departementets virkemiddelbruk vært for begrenset til å sikre fiskeindustrien tilstrekkelig tilgang på råstoff, særlig utenfor hovedsesongen."* (Riksrevisjonen, 2020: 162).

Ferskfiskordningen er ofte tema på de årlige reguleringsmøtene i behandlingen av reguleringene for torsk i nord. Ferskfiskordningen ble senest behandlet i fjorårets reguleringsmøte, der en bestilling fra NFD til Fiskeridirektoratet ble behandlet. Sistnevnte ble der bedt om å se ordningen i sammenheng med kysttorskevernet, og vurdere en innsnevring av det geografiske og tidsmessige virkeområdet for ordningen, ved å gjøre ordningen kun tilgjengelig for fartøy som ikke fisker kystnært, og også å eventuelt gå tilbake til en bifangstordning¹. Fiskeridirektøren pekte da på at: *"Et mål om å redusere kystfisket om høsten er vanskelig å forene med målet om å utjevne sesongtoppene i torskefisket og gi fiskeindustrien tilgang til ferskt råstoff fra kystflåten om høsten, slik som ferskfiskordningen skal bidra til. (...) Dette betyr at det er en viss grad av konflikt mellom dette målet og tiltak for bevaring av kysttorsk og at avveiningen mellom disse må avklares politisk²."* Fiskeridirektøren opprettholdt sitt opprinnelige forslag om ferskfiskordning for 2023 uten endringer i den retning som ble etterspurt av departementet.

Med dette som bakgrunn, i forbindelse med oppfølgingen av Bearbeidingsutvalgets innstilling, har NFD igjen bedt Nofima om å evaluere ferskfiskordningen.

1.1 Mandat

I brev av 31. mars ber NFD om at Nofima evaluerer ferskfiskordningen, som konkretiseres i en egen oppdragsbeskrivelse. Der vises det til Nofimas tidligere evaluering av ordningen som så på effektene fra ordningens første virkeår – fra 2013 til 2017 (Hermansen m.fl., 2017). Mandatet viser til omtalen i Bearbeidingsutvalgets rapport, og utvalgets innstilling om særskilte krav til kvaliteten på det råstoffet som utløser ferskfiskbonus på torsk, for å gjøre ordningen mer bærekraftig og bedre tilpasset sjømatindustrien.

Oppdragsbeskrivelsen konkretiserer at evalueringen skal gjennomføre følgende:

"En kost/nytte-analyse av ferskfiskordningen som vurderer dens miljømessige, økonomiske og sosiale bærekraft. Analysen bør se ferskfiskordningen i sammenheng med kysttorskreguleringene og vurdere følgende problemstillinger:

- *Bearbeidingsutvalgets forslag til at arter som utløser torskebonus bør gå til humant konsum.*
- *Fiskeridirektoratets forslag om å gjøre justeringer i ferskfiskordningen som kan stimulere til økt fiske på andre hvitfiskarter enn torsk, f.eks. ved økt bonus for hysefangster eller ved å beregne kvotetillegget uten at torsk teller med.*
- *Andre justeringer av ordningen som kan sikre at sjømatnæringen får økt tilgang til ferskt råstoff av god kvalitet utenom sesong."*

¹ <https://www.fiskeridir.no/Yrkesfiske/Dokumenter/Reguleringsmoetet2/november-2022/saksdokumenter/sak-01-2022-torsk.pdf>

² Sak 1/2022 "Regulering av fisket etter torsk nord for 62°N i 2023" – s. 21/22

Oppdraget hadde en tidsramme på cirka fire måneder, og skulle egentlig vært ferdigstilt innen 15. august 2023. Oppdragsrapporten ble ikke levert før ved utgangen av oktober, og offentliggjort/publisert i januar 2024.

1.2 Forståelse og tolkning av mandatet

Nytte-/kostnadsanalyser er en kjent metodisk tilnærming til konsekvensvurderinger av ulike tiltak. I denne sammenhengen effektene av ferskfiskordningen – relatert til miljømessig, økonomisk og sosial bærekraft. Gjennom en samfunnsøkonomisk nytte-kostnadsanalyse er formålet å tallfeste og summere alle fordeler og ulemper fra et tiltak for de ulike aktører som berøres, for å avgjøre om tiltaket er samfunnsøkonomisk lønnsomt. Dersom nytten av tiltaket er større enn kostnadene, vil tiltaket være lønnsomt. Nyttens av tiltaket må være større enn kostnadene, men selv om effektene kan slå ulikt ut for ulike aktører som påvirkes, er det ikke slik at de som bærer tapene må kompenseres av de som bærer gevinsten. Summen av gevinstene må imidlertid være større enn kostnadene, for å være samfunnsøkonomisk lønnsomt.

Bærekraftbegrepet er i seg selv komplekst, men det tar typisk inn over seg at dagens utnyttelse av ressursene ikke skal stå i veien for at også fremtidige generasjoner skal kunne gjøre det samme. Eller som det ble uttrykt av Brundtlandkommissjonen (WCED, 1987): *"...development that meets the needs of the present without compromising the ability of future generations to meet their own needs"*. Det sentrale aspektet ved bærekraftig utvikling fremheves å være at: *"In essence, sustainable development is a process of change in which the exploitation of resources, the direction of investments, the orientation of technological development; and institutional change are all in harmony and enhance both current and future potential to meet human needs and aspirations."*

Å gjennomføre en nytte-/kostnadsanalyse av ferskfiskordningen i tråd med en slik vidtrekkende definisjon av bærekraft er vanskelig. Ikke bare fordi ordningen "kun" har eksistert i 10 år, men også fordi effektene av den vanskelig kan måles ut over den relativt snevre norske virkelighet og kanskje i hovedsak opp mot fiskerinæringens – og de tilhørende kystsamfunns – behov. Som et tiltak innenfor fiskeriforvaltningen er det derfor naturlig å evaluere effektene av et slikt tiltak opp mot formålsparagrafen i Havressursloven (§ 1): *"... å sikre ei berekraftig og samfunnsøkonomisk lønsam forvaltning av dei villlevande marine ressursane og det tilhøyrande genetiske materialet og å medverke til å sikre sysselsetjing og busetjing i kystsamfunna."* Vurderingene som her gjøres vil derfor være å se effektene av ordningen opp mot målene som er satt for ordningen, og sekundært opp mot de tre formålene i Havressursloven, som kan sies å representere henholdsvis miljømessig, økonomisk og sosial bærekraft. Den økonomiske siden av formålet vil tilstrebe en samfunnsøkonomisk, heller enn privat-/bedriftsøkonomisk, anskuelse.

1.3 Statistikk og metode

For å besvare de ulike delene av mandatet, er det benyttet statistikk fra ulike kilder. Den viktigste arten i ferskfiskordningen er torsk nord for 62° N. Denne tas sammen med andre arter og landes fersk av konvensjonell kystflåte (både lukket og åpen gruppe). Som det går fram av Fiskeridirektoratets "Vekestatistikk³", så beregnes fisket på ferskfiskordningen av Norges Råfisklag. Beregningen foretas ved utgangen av hver uke, og avgjør mengden torsk som belastes på avsetningen, og hva som eventuelt belastes fartøyenes kvote av torsk og andre fiskeslag. Vi har fått egne datakjøringer fra Norges Råfisklag, i to omganger, som viser utviklingen i fisket på ferskfiskordningen over tid. Sammen med de data vi fikk ved den forrige evalueringen (2013–2016), har vi nå et datasett som viser fisket på ferskfiskordningen for perioden 2014–2022. Tall for 2013 mangler imidlertid siden det for både Råfisk-

³ Se <https://www.fiskeridir.no/Yrkesfiske/Statistikk-yrkesfiske/Fangst-og-kvoter/Vekestatistikk>

laget og Fiskeridirektoratet tok tid å få på plass gode systemer for en tilfredsstillende registrering av ei kompleks ordning. For alle år etterpå, har vi for hvert enkelt fartøy som ble tildelt ferskfiskbonus for torsk i åpen og lukket gruppe, månedlige registreringer av det kvantum som er belastet ferskfiskordningen (torsk), sammen med kvantum torsk i landingene deres, og all fersk fisk levert (som inngår i bonusberegningen). Det gjør det mulig å finne hvor mye torsk som avskrives fartøyets kvote (i tillegg til kvantum torsk som belastes ferskfiskordningen) og hvor mye av fangsten (som gir grunnlag for ferskfiskbonus) som består av andre arter enn torsk.

I tillegg gir datamaterialet fra Råfisklaget anledning til å differensiere mellom fartøygrupper, mellom åpen gruppe og lukket gruppe, og for de ulike lengdegruppene i Finnmarksmodellen i lukket gruppe, etter hjemmelslengde. Dataene fra Råfisklaget gir imidlertid ikke anledning til å se på *hvilke* andre arter enn torsk som er landet under ferskfiskordningen. Av den grunn må ordningens målrettethet evalueres med basis også i sluttседdelstatistikken.

Holdt opp mot sluttседdelstatistikken fra Fiskeridirektoratet gir det muligheter til også grovt å se hen til hvilke andre arter som gir opphav til bonus, samt å identifisere parametere ved fangsten som har utløst torskebonus på ferskfiskordningen (blant annet arter, pris, fangstområde, fangstredskap, fangstmåned og landingssted). Ut over disse primærkildene er det benyttet statistikk innhentet fra relevante statistikkilder, som Havforskningsinstituttet og ICES, Sjømatrådet eller andre.

1.3.1 Tilnærming og perspektiv

Nærings- og fiskeridepartementet har utbedt en *"kost/nytte-analyse av ferskfiskordningen som vurderer dens miljømessige, økonomiske og sosiale bærekraft"*. Under omtales denne angrepsvinkelen, sammen med måten vi har vektlagt og analysert ordningen.

En nytte-kostnadsanalyse er en samfunnsøkonomiske analysemetode, og beskrives på følgende måte i Finansdepartementets rundskriv (2021) om "Prinsipper og krav ved utarbeidelse av samfunnsøkonomiske analyser": *"I en nytte-kostnadsanalyse verdsettes alle positive og negative virkninger av et tiltak i kroner så langt det lar seg gjøre, ut fra et hovedprinsipp om at en konsekvens er verdt det befolkningen til sammen er villig til å betale for å oppnå den eller for å unngå den. Dersom betalingsvilligheten for alle tiltakets nyttevirksomheter er større enn summen av kostnadene, defineres tiltaket som samfunnsøkonomisk lønnsomt. Kostnadene ved et prosjekt skal prinsipielt gjenspeile verdien av det en må gi opp av andre ting (verdien som ressursene kan skape i beste alternative anvendelse) for å gjennomføre prosjektet, mens nytten skal gjenspeile hvor mye en er villig til å betale (folks samlede betalingsvillighet)."*

Nytte-kostnadsanalyser anbefales brukt når offentlige organer skal gjennomføre prosjekter og tiltak med vesentlige samfunnsmessige effekter (Kommunal- og moderniseringsdepartementet, 2016). Sitatet over viser til at slike prosjekter bør gjennomføres dersom netto nåverdi fra disse er positiv, etter at effekter er kvantifiserte og gitt en verdi. En sentral utfordring ved metoden er imidlertid at mange effekter fra prosjektet ikke omsettes i noe marked, og dermed vanskelig lar seg kvantifisere i kroner. Årsaken kan være at man ikke har kunnskap om verken relevante virkninger eller hvordan slike skal verdsettes, at kunnskap om økosystem og miljødata ikke er tilgjengelige eller at disse ikke enkelt lar seg tolke og oversette i en økonomisk sammenheng, som gjør det mulig å kvantifisere nytten og kostnader av miljøpåvirkning (Eriksen m.fl., 2023).

I sin analyse av kvaliteten på statlige utredninger i 2019, fastslår Direktoratet for forvaltning og økonomistyring (DFØ, 2020) at samfunnsøkonomiske analyser, inklusive nyttekostnadsanalyser, i stor grad er fraværende. Om de nevnte miljømessige utfordringene er en av årsakene vites ikke, men den største mangelen ligger i at det i høringer er få alternativer til de aktuelle tiltakene som trekkes opp. Fra

ansvarlige departement og virksomheter gis det tilbakemelding om at årsaken til manglende samfunnsøkonomiske analyser, er stramme tids- og ressursrammer, politiske føringer og høye kompetansekrav.

Vår oppgave her er å evaluere effekten av et eksisterende tiltak, ferskfiskordningen, som inntil nå har virket i ti år. Hvorvidt den utgjør vesentlige samfunnsmessige effekter, vil det nok være uenighet om. Alternativene, bifangstordning eller andre innretninger for å nå samme målsetting, har vært forsøkt tidligere, og er nylig vurdert av Fiskeridirektoratet som et alternativ til ferskfiskordningen. Det har også vært oppe til diskusjon i Reguleringsmøtet.

Riktignok kjennetegnes ferskfiskordningen av at den har hatt ulik innretning over perioden, og mandatet etterspør justeringer som kan bidra til bedre måloppnåelse (økt tilgang av ferskt råstoff av god kvalitet utenfor sesongen til sjømatindustrien). Ferskfiskordningen har i tillegg virket under ulike generelle rammevilkår i dens levetid (som for eksempel kvotestørrelse og tilgjengelighet), og i samvirke med andre reguleringer for bunnfiskeriene. Det gjør det vanskelig å isolere effekten av ferskfiskordningen alene, og hvilke effekter oppstår sammen med andre reguleringer eller av andre årsaker.

Myndighetene har i lang tid og gjennom ulike ordninger forsøkt å stimulere til økt fiske utenfor sesongen. Det har skjedd gjennom andre ordninger før ferskfiskordningen trådte i kraft i 2013, eksempelvis gjennom periodisering, bifangstordninger, distriktskvoteordning og ferskfiskstrategien. Effekten av ferskfiskordningen lar seg derfor vanskelig isolere over en rekke av år, også siden den kom til erstatning for andre ordninger med samme formål (senest bifangstordningen fra 2008–2012).

Utfordringen for en evaluering av ferskfiskordningen, som andre tiltak i fiskerinæringen, ligger gjerne i å kvantifisere de monetære effektene som følge av tiltaket. Om man holder seg til de tre forskjellige bærekrafts-dimensjonene, så er det den økonomiske siden – og helst den samfunnsøkonomiske – den mest konvensjonelle formen som oftest og enklest lar seg kvantifisere. Men også de økonomiske effektene kan være vanskelig å isolere og identifisere. For eksempel i hvilken utstrekning avsetningen til ferskfiskordningen bidrar til at aktørene i primærleddet endrer sin fangstferd ved å foreta et blandingsfiske i andre halvår, der også torsk inngår. Ville de uansett ha gjort et slikt valg, også uten ferskfiskordningen? Og, dersom de velger å delta i et slikt fiske, er det likevel et spørsmål om en eventuell prisgevinst på høsten er stor nok til å oppveie for økte kostnader i fisket, når fisket finner sted utenfor sesongen, med lavere tilgjengelighet og uten ekstra verdi fra biprodukter (som lever og rogn). Også når gevinsten innebærer et ekstra kvantum torsk. Kalkulasjonen blir enda mer innfløkt når dette ses i en verdikjedesammenheng, der det er et stort usikkerhetsmoment om hvorvidt økte kostnader og potensielt redusert verdiskaping i primærleddet kan kompenseres i påfølgende ledd i verdikjeden, gjennom den merverdi som skapes som følge av at produksjonen forlenges og marked forsynes med fersk fisk utenfor primærsesongen, der også eventuelle permitteringer unngås.

Behovet for ferskfiskordningen tyder på at vi vil finne gevinsten i fiskeindustri som sliter med tilgang på råstoff på høsten og at kostnadene vil være i flåteleddet som må ta fangsten utenfor sin hovedsesong. I tillegg vil det være regionale forskjeller. Regioner som er lokalisert nært viktige fangstfelt på vinteren, vil oppleve kostnadene ved ordningen. Regioner som har god tilgang på fisk på høsten, vil oppfatte ordningen som nyttig. I en nytte-kostnadsanalyse vil vektingen mellom nytte og kostnader være nært koblet til mål og intensjon med tiltaket. Bearbeidingsutvalget er klar på at tiltaket først og fremst er rettet mot å forbedre rammevilkårene for den landbaserte fiskeindustrien som baserer sin produksjon på fersk villfangst hvitfisk. Hovedformålet med ordningen er å stimulere fiskeflåten til å levere ferskt råstoff til landindustrien i rolige perioder. Men ordningen har følgende tilleggsformål: Å tilrettelegge for økt utnyttelse av konvensjonelle gruppekvoter av andre hvitfiskarter enn torsk, og å sikre en hensiktsmessig avvikling av torskefiskeriene i andre halvår, blant annet gjennom å dekke behovet for bifangst av torsk

i andre fiskerier (for fartøy som har utnyttet sine torskekvoter fullt ut). Ordningen er med andre ord først og fremst ment å bidra til helårige arbeidsplasser og økt lønnsomhet i fiskeindustrien.

I forrige evaluering av ferskfiskordningen (Hermansen m.fl., 2017) var en del av mandatet å belyse netto verdiskapingseffekt av ordningen. Vi klarte den gang ikke å konkludere entydig på om nettoeffektene fra ferskfiskordningen på samlet verdiskaping i næringen var positive eller ikke, som følge av at de virkningene vanskelig lar seg aggregere for hele verdikjeden. Mest sannsynlig var effektene i primærleddet negative, men positive i foredlingsleddet, mens summen vanskelig lar seg identifisere. Samtidig bidrar ordningen til en omfordeling internt i verdikjedeleddene, av geografisk betydning, men også mellom fartøygrupper og sektorer i industrien. Den forrige evalueringen av ferskfiskordningen trakk som nevnt få bastante konklusjoner, men pekte på at ordningen fungerte godt, gitt at oppstarten kom i gang seint nok til at avsetningen bidro til landinger i andre halvår.

Selv om det ved forrige korsvei ikke var en del av mandatet å evaluere ordningen opp mot de tre dimensjonene av bærekraft, så møtte likevel evalueringskriteriene implisitt målene for bærekraft, gjennom følgende delfokus: Økt aktivitet i andre halvår (sosial bærekraft), insentiver til juks, råstoffkvalitet og beskatning av kysttorsk (miljømessig bærekraft), samt fordeling og netto verdiskapingseffekt fra ordningen (økonomisk bærekraft). I tillegg har vi i denne analysen trukket inn en fjerde bærekraftsdimensjonen som ofte overses; institusjonell bærekraft. Denne belyser om regler og normer evner å overleve i kraft av om de berørte av et tiltak aksepterer og tilpasser seg i tråd med målsettingen, hvilket bidrar til aksept for tiltaket over tid.

Med utgangspunkt i vår tidligere evaluering av ferskfiskordningen og mandatet for denne evalueringen har vi laget en overordnet modell for en nytte-/kostnadsanalyse. I vår analyse har vi trukket inn ulike dimensjoner som er funnet relevant for å vurdere bærekraften til ordningen. Intensjonen er å gjennomføre en kvantitativ vurdering av disse dimensjonene i vår evaluering.

Tabell 1 Modell for vurdering av nytte- og kostnader av ferskfiskordningen over ulike bærekraftdimensjoner og ledd i verdikjeden

		Fangstledd	Foredlingsledd	Geografi/Samfunn
Miljømessig bærekraft	Energiforbruk Bifangst Fiskestørrelse Kvalitet Overfiske			
Økonomisk bærekraft	Fangstrater Verdi fra lite utnyttede kvoter/arter Alternativkostnader Lønnsomhet			
Sosial bærekraft	Bearbeidingsgrad Permitteringer Skatt Ringvirkninger			
Institusjonell bærekraft	Ressurskriminalitet Administrasjon Legitimitet			

Modellen er konstruert for å ta inn over seg flere sentrale dimensjoner ved de typer bærekraft som etterspørres. I tillegg har vi satt inn "Institusjonell bærekraft", som sier noe om hvordan institusjonelle forhold som utviklingen av samfunnet, lover, regler og myndighetsutøvelse støtter opp under de øvrige typene bærekraft. Videre vil vi forsøke å synliggjøre effektene av ferskfiskordningen for de sentrale leddene i verdikjeden (fangstledd og foredlingsledd) og for samfunnet som sådan.

Uten å foregripe kan det allerede nå slås fast at det for hver av kolonnene eller radene vil være vanskelig å summere opp effektene i kroner. Til det er det for innfløkt å kunne knytte verdier til de effektene, og – ikke minst – vanskelig å aggregere disse for hele verdikjeden, eller for samfunnet totalt. Til tross for at alle detaljer ved nytte-kostnadsanalysen ikke kan oppfylles, så vil en systematisert sammenstilling av antatte effekter likevel ha verdi.

Hovedformålet med samfunnsøkonomiske analyser er ikke nødvendigvis å finne netto nåverdi fra tiltaket, som differansen mellom kostnaden fra negative virkninger og inntekten fra positive virkninger, men: "... å klarlegge, synliggjøre og systematisere virkninger av tiltak og reformer før beslutninger fattes" (DFØ, 2018: 40). Finansdepartementets (2021) beskriver det slik, om "Ikke-prissatte virkninger" i sitt rundskriv om "Prinsipper og krav ved utarbeidelse av samfunnsøkonomiske analyse": *"Dersom det er virkninger av tiltaket som ikke lar seg verdsette i kroner, skal disse kartlegges og omtales på en måte som gir grunnlag for å vurdere hvordan virkningene påvirker samfunnsøkonomisk lønnsomhet. [...] Disse virkningene kan ofte beskrives kvantitativt, men der dette ikke er mulig bør en tilstrebe en best mulig kvalitativ beskrivelse. Informasjonen må presenteres slik at det gir beslutningstakeren grunnlag for å ta hensyn til dette i vurderingen av ulike alternativ."*

Selv om målsettingen med ferskfiskordningen er knyttet opp mot foredlingsleddet (jevnere tilførsel av ferskt råstoff), så vil effektene i like sterk grad måles i primærleddet. Dette fordi fiskeflåten er en sentral premisseleverandør for at målsettingen skal kunne oppfylles. Likeledes er det som omtalt vanskelig å se for seg en situasjon uten denne ordningen, ei ordning som har vart i mer enn ti år, og hvis forløpere av tiltak hadde samme formål.

1.4 Rapportens oppbygging

Ovenfor er det redegjort for oppdragets mandat, vår forståelse av dette og hvilken metode vi har gjort oss nytte av for å besvare spørsmålsstillingen i mandatet. I neste kapittel ser vi nærmere på den spesifikke delen av bestillingen som omhandler kysttorsk, fra ulike angrepsvinkler. Dernest gjennomgås ferskfiskordningen i større detalj, hvor og det vises til utviklingen i fisket på ordningen i de årene den har virket; fra 2013 fram til i dag. I kapittel 4 gjennomgås analysen i henhold til oppdraget, der ferskfiskordningen evalueres i henhold til de fire bærekraftsdimensjonene miljømessig, økonomisk, sosial og institusjonell bærekraft, og hvor nytte og kostnader i forbindelse med denne reguleringen gjennomgås. I kapittel 5 adresseres noen konkrete forespørsler fra mandatet vedrørende konsekvenser av noen spesifikt nevnte endringer i ferskfiskordningen, og andre justeringer som kan bidra til at mer råstoff av god kvalitet landes ferskt. Avslutningsvis oppsummeres noen sentrale funn.

Rapporten er blitt omfattende og detaljert. Dette gjelder særlig kapittel 2 og 3. I så måte kan det være formålstjenlig å lese kapittel 1 først, for å få en oversikt over mandat, og dernest kapittel 4 og 5 for konklusjoner. For å skaffe seg ytterligere informasjon om hva som ligger til grunn for konklusjonene i kapittel 4, kan det være nyttig å lese kapittel 3 og kapittel 2.

2 Ferskfiskordningen og kysttorskereguleringene

Mandatet inneholder en spesifikk henvisning til at analysene må se ferskfiskordningen i sammenheng med kysttorskerveynet. Utfordringene rundt kysttorsk er knyttet til næringens miljømessige bærekraft, der ferskfiskordningens formål om å flytte fisket ut av sesongen *kan* ha stor påvirkning på uttaket av kysttorsk i enkelte områder. Men ei heller denne delen er ukontroversiell: En kysttorsk er ikke kysttorsk. Det er snakk om flerfoldige bestander knyttet til enkeltfjorder, vandrende kysttorsk og avarter av kysttorsk selv i en og samme fjord (Breistein *et al.*, 2022). I norsk forvaltningsregime differensieres det i dag mellom tre separate kysttorskbestander; sør for 62° N, mellom 62° og 67° N, og nord for 67° N (ICES, 2022a). I tillegg er tiltakene som er iverksatt for å bevare kysttorsk ikke en statisk størrelse, men har utviklet seg over tid – fra fjordlinjenes tilblivelse i 2004 og med senere endringer (Isaksen m.fl., 2016), til de siste endringene for kysttorskerveyn og havdeling som ble iverksatt så seint som ultimo mai i år, men hvor også flere tiltak er ventet å bli innført i løpet av inneværende år, som følge av en todelt høringsprosess⁴.

Tre separate forvaltede bestander av kysttorsk er av relativt ny dato. Delingen av bestanden nord for 62° N, med et skille på 67° N fant sted for 2021. Dette som følge av flere forhold: Fordi 75 % av bestanden ble ansett å opptre i den nordligste delen, 80 % av fangsten ble tatt i dette området, bestanden mellom 62° og 67° N ble ansett for mer datafattig, og fordi kysttorskens DNA i dette området var mer likt skreiens.

Siden 2005 har kvoten for kysttorsk blitt satt på 21 000 tonn i den nordskandinaviske fiskerikommisjonen. Før den tid (1977–2003) ble kvoten for norsk kysttorsk satt til 40 000 tonn, som var gjennomsnittlig beregnet årlig fangst i perioden 1960–1970, men ble satt ned på grunn av behovet for å gjenoppbygge kysttorskbestanden (Aglen m.fl., 2020). ICES (2022a) anbefalte at totalfangsten av kysttorsk nord for 67° N burde holdes innenfor et samlet volum 12 146 tonn for 2022, for både kommersielt fiske og rekreasjonsfiske. For 2023 var anbefalingen å holde fisket av kysttorsk i dette området under 29 437 tonn. De estimerte fangstene i hele området nord for 62° N, for 2020 og 2021, basert på otolittprøver fra torskfangster, var på 56 700 og 52 700 tonn, respektivt, mot en gjennomsnittlig fangst i perioden 2015–2021 på 55 900 tonn, hvorav fritidsfisket antas å utgjøre om lag 20 %.

Vi har i dialog med Nærings- og fiskeridepartementet avklart at det er prematurt å analysere virkningene av ferskfiskordningen opp mot kysttorskereguleringene med tanke på de nye reguleringene som ble innført ved utgangen av mai i år. Først og fremst fordi disse nye reguleringene ikke har fått tid til å virke, og fordi det – som også Fiskeridirektoratet (2023)⁵ vektlegger i sin oppsummering av høringen – er uråd å anslå hvilke effekter disse vil ha å si for endret atferd i (deler av) flåten, og om det i sum vil gå ut over det regionale landingsmønsteret. I bunn og grunn er slike analyser svært vanskelig å utføre, ettersom virkningene av et tiltak som ferskfiskordningen ikke opptrer isolert, men i samvirke med andre faktorer – som andre reguleringer, bestandsstørrelse, tilgjengelighet og bestandssammensetning på ulike deler av kysten.

⁴ Se [Innføring av tiltak for vern av kysttorsk og havdeling - regjeringen.no](#), [Innføring av tiltak for vern av kysttorsk og havdeling \(fiskeridir.no\)](#) og den opprinnelige høringen av disse: [Høring om kysttorsk og havdeling i fisket etter torsk nord for 62°N | Fiskeridirektoratet](#).

⁵ Som det heter i oppsummeringen av høringen på s. 4: "Effekten på kysttorskbeskatningen er vanskelig å predikere. Dette skyldes ikke bare de beskrevne usikkerhetene i datagrunnlaget og tilfeldige og systematiske variasjoner, men kanskje mest av at fiskefartøyenes respons på de foreslåtte begrensningene er usikker. Det er ikke enkelt å forutsi hvordan fiskemønsteret vil endre seg ved en eventuell innføring av forslagene. Kanskje vil fartøyene velge et helt annet område og tid som følge av begrensningene. De kan også velge en annen fangstmengde enn i dag. Forslagene omhandler flåten over 21 meter som i de fleste tilfeller har relativt god sjødyktighet og mobilitet. I mange tilfeller er det rimelig å anta at disse vil ha alternative fiskefelter relativt nær dagens. Å estimere effekten på kysttorskbeskatningen vanskeliggjøres ytterligere av både usikkerhet i data over andelen kysttorsk i fangstene og svak geografisk oppløsning i disse dataene. Vi kan derfor bare gjøre noe subjektive og kvalitative betraktninger rundt disse effektene."

Nofima har ved tidligere anledninger evaluert effekten av både fjordlinjer (Isaksen m.fl., 2016), ferskfiskordningen (Hermansen m.fl., 2017) og andre ordninger som har hatt som mål å utjevne sesongen (levendelagringsbonus, leveringspliktige torsketrålere, bifangstordninger og distriktskvoteordning), alle arbeid som det her kan trekkes vekslers på. Også kysttorskproblematikken har vært sett på. Likevel synes det som en nær umulig oppgave å evaluere effekten ulike tiltak (som ferskfiskordning og havdeling) vil ha på uttaket av kysttorsk. For å spesifisere med et eksempel: I forrige evaluering av ferskfiskordningen (Hermansen m.fl., 2017) evaluerte vi fangsten av kysttorsk i perioden 2013–2016 utenfor Øst-Finnmark som følge av ferskfiskordningen. Det er vanskelig (for ikke å si umulig) å anslå hvor stor fangsten hadde vært uten ferskfiskordningen, men om lag 52 % av all torsk nord for 62° N, landet i perioden mai til desember (mens ferskfiskordningen var i effekt), ble tatt i Øst-Finnmark. Til sammen 69 000 tonn av totalt 131 000 tonn torsk.

Med basis en oversikt fra HI, som per lokasjon viste andelen kysttorsk i fangst for tomånedersintervaller for lokasjonene utenfor Øst-Finnmark for årene 2000–2007, igjen basert på otolittprøver, estimerte vi det totale uttaket av kysttorsk i landingene til Øst-Finnmark i de månedene ferskfiskordningen virket i perioden. Beregningene viste en samlet fangst av kysttorsk på 12 100 tonn, av totalt 68 600 tonn, gitt tilsvarende andel av kysttorsk i fangstene som i 2000–2007. Det utgjorde om lag 18 % av all torsk landet i perioden mai–desember, og tilsvarte om lag 3 000 tonn årlig. På samme tid (2013–2016) var det årlige anslag over rekreasjonsfisket (turist- og fritidsfiske) et opptak av kysttorsk (nord for 62° N) på 12 700 tonn, mens kommersielle fangster var i størrelsesorden 30 000–55 000 tonn. Beregningen viser at torskelandingene i Øst-Finnmark fra mai til og med desember i årene 2013–2016 utgjorde nesten halvparten av kvantumet tatt under ferskfiskordningen (62 000 av 132 000 tonn), mens det estimerte innslaget av kysttorsk i denne fangsten utgjorde kun 6–10 % av estimert uttak, under gitte forutsetninger.

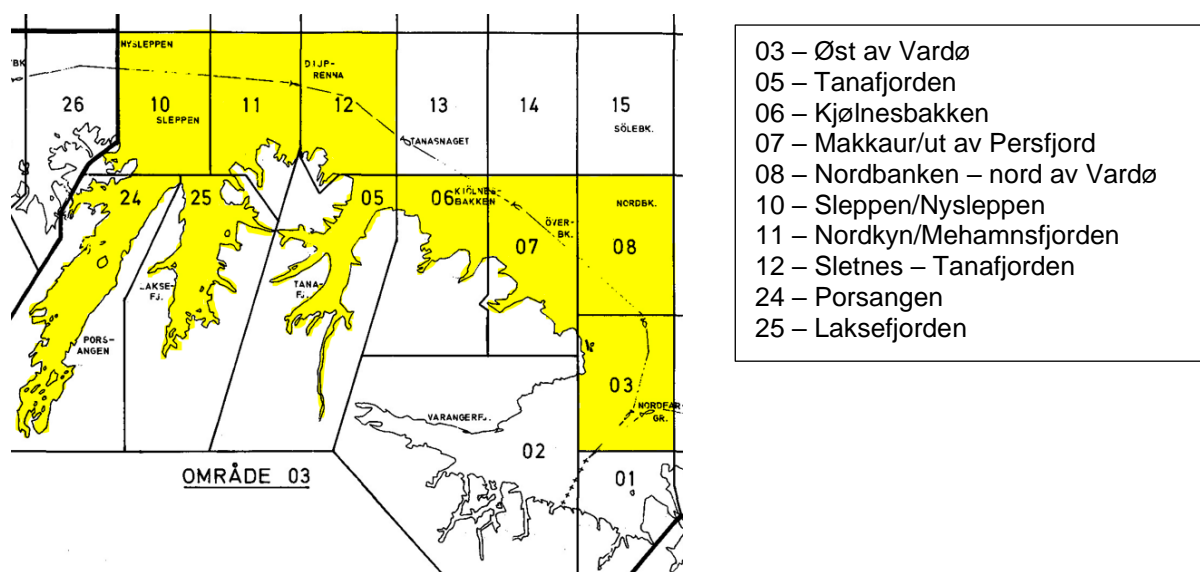
I ICES (2023) siste kvoteråd for 2024 om kysttorsk nord for 67° N, utgitt primo juni 2023, anbefales kvoten å reduseres med 9 % fra 2023 til 2024 – fra årets anbefaling på maksimalt 29 347 tonn, til maksimalt 26 612 tonn i 2024. Estimert fangst i 2022 var på 43 394 tonn, hvorav fritidsfiske antas å være ansvarlig for 15 %. Av den kommersielle fangsten av kysttorsk i nord tas 41 % med garn, 36 % med snurrevad, 18 % på juksa og 5 % med bunntål. For norskarktisk torsk foreslår den felles norsk-russiske arbeidsgruppen for arktiske fiskeri at totalkvoten må ned med 20 % i 2024 (i tråd med stabilitetsregelen), fra årets 567 000 tonn til 453 000 tonn for 2024. Årsaken er en minkende bestand og dårlig rekruttering, og det forventes ytterligere nedgang fra 2024 til 2025.

Det gir kanskje liten mening å evaluere andelen kysttorsk i fangstene i Øst-Finnmark i årene 2013–2016 etter otolittprøveresultater for årene 2000–2007 som ble gjort i Hermansen m.fl. (2017), men den gang var disse anslagene eneste tilgjengelige data for kysttorskandelen i fangsten i de enkelte lokasjoner. Det påtales også i evalueringen fra den gang og det vises til at bestandsestimatene for skrei (målt ved ICES estimat for gytebestanden av nordøstarktisk torsk) var 4,4 ganger høyere i perioden 2013–2016 enn den var i perioden 2000–2007. Isolert sett skulle det borge for at anslagene over kysttorskfangsten (i Øst-Finnmark i perioden mai–desember for årene 2013–2016) ble overestimert. Nye, oppdaterte estimat fra ICES (2021) viser at størrelsen på gytebiomassen for nordøstarktisk torsk i årene 2013–2016 i gjennomsnitt var 3,6 ganger (260 %) større enn den var i perioden 2000–2007. I perioden 2000–2007 var gytebiomassen for nordøstarktisk torsk estimert til 526 000 tonn, mot 1,9 millioner tonn i siste periode (2013–2016). Om man gjør tilsvarende sammenlikning med utgangspunkt i estimatene over gytebiomassen for kysttorsk nord for 67° N (ICES, 2023), så viser den at gytebestanden for den nordligste komponenten kysttorsk i 2013–2016 var 37 % større enn i perioden 2000–2007. Størrelsesorden på gjennomsnittlig estimert årlig gytebestand i de to periodene var (i kronologisk rekkefølge) 74 400 og 101 700 tonn – henholdsvis 14 og 5 % av den estimerte gytebestanden for skrei.

Man kan anta at størrelsesforholdet mellom de to bestandene av torsk (nordøstarktisk torsk og norsk kysttorsk nord for 67° N) vil påvirke andelen av fangstene som består av kysttorsk, i den grad at andelen kysttorsk reduseres når bestanden av nordøstarktisk torsk blir større. Det vil selvfølgelig være avhengig av hvilken tid på året fisket finner sted, og om vandringsmønsteret til skreien gjør at den opptrer nært land – som eksempelvis i Øst-Finnmark.

Vi har ikke data som viser andelen kysttorsk i fangstene i perioden 2013–2016 (analyseperioden for den forrige evalueringen av ferskfiskordningen), men de månedlige estimatene fra 2000–2007 kan holdes opp mot de anslag som går frem i Havforskningsinstituttets svar til Fiskeridirektoratets forespørsel, om hvilke tiltak som bør iverksettes for kysttorsk nord for 62° N i forbindelse med den nylige høringen om kysttorskvern og havdeling (Nedreaas m.fl., 2021). Her dokumenteres hvor stor andelen kysttorsk er i fangstene fra utvalgte lokasjoner for enkeltmånedene januar–mars og oktober–desember i perioden 2018–2020. Disse sammenholdes med tilsvarende data for de samme lokasjonene for perioden 2000–2007, for månedsintervallene jan–februar, mars–april, september–oktober og november–desember, i Tabell 2 under.

Utgangspunktet, i henhold til nyeste data fra ICES (2021; 2023), var en gjennomsnittlig gytebestandsstørrelse av nordøstarktisk torsk på 526 000 tonn i perioden 2000–2007, mens tilsvarende i perioden 2018–2021 var mer enn dobbelt så stor, med 1,18 millioner tonn. For den nordligste kysttorsk-komponenten viste gytebestandsestimatene en årlig gjennomsnittlig bestand på 74 400 tonn i perioden 2000–2007, mens den i perioden 2018–2020 var på 74 800 tonn – om lag samme nivå i de to periodene.



Figur 1 Del av havområde 03 – Øst-Finnmark – og utvalgte kystnære lokasjoner (i gult) (Kilde: Fiskeridirektoratet)

Figuren viser kart over lokasjoner langs kysten av Øst-Finnmark (havområde 03). Her ble som nevnt 52 % av all torsk tatt under ferskfiskordningen i årene 2013–2016 (69 000 av 131 000 tonn). I den forrige evalueringen forsøkte vi å kvantifisere ferskfiskordningens effekt på kysttorsk i Øst-Finnmark ved å benytte HIs oversikt over to-månedlige registreringer av andel kysttorsk i fangstene i 2000–2007. Disse gjengis i Tabell 2 under sammen med månedlige registreringer av kysttorskandel i fangstene for perioden 2018–2020, fra Nedreaas m.fl. (2021). Med basis i estimatene over andelen kysttorsk i fangstene i lokasjonene i Øst-Finnmark i 2000–2007 ble den samlede fangsten av kysttorsk som følge av ferskfiskordningen i dette området anslått til om lag 12 100 tonn for hele perioden 2013–2016, eller om lag 3 000 tonn årlig. Det tilsvarte cirka ¼-del av det som ble anslått som årlig kysttorskuttak i fritidsfiske.

Tabell 2 Registreringer av andel kysttorsk i fangster fra enkelte lokasjoner i Øst-Finnmark (hovedområde 03) basert på otolittprøver i tidsrommene 2000–2007 og 2018–2020, per måned eller to-månedersintervall (Kilde: HI)

Havområde 03		Andel kysttorsk i fangstene (i prosent)							
Lok.	Navn	2000–2007				2018–2020			
		jan–feb	mar–apr	sep–okt	nov–des	Feb	Mar	Okt	Nov
03	Øst av Vardø	9	7	31	22			53	
05	Tanafjorden	20	18	63	43		85		
06	Kjølnesbakken	6	16	44	17			57	31
07	Makkaur	9	14	37	14			46	57
08	Nordbanken	14	5	14	9			39	
10	Sleppen	8	7	28	14			60	
11	Nordkyn	16	3	26	19		54	45	44
12	Sletnes-Tanafj.	11	20	48	15			54	50
24	Porsangen	18	77	71	69	67		88	50
25	Laksefjorden	4	29	69	71			87	80

Tabellen over viser at andelen kysttorsk i fangstene tatt i lokasjoner langs Øst-Finnmarkskysten har økt anseelig for alle måneder og alle lokasjoner fra perioden 2001–2007 til 2018–2020. Det må bemerkes at enheten endres fra andel kysttorsk i to-månedersintervall til kun en måned mellom de to periodene, som vanskeliggjør sammenligningen, men som ikke rokker ved funnet. I tillegg er det et unntak fra regelen, der andelen kysttorsk i Porsangen (lokasjon 03-24) reduseres fra november–desember 2000–2007 til november 2018–2020, fra 69 % til 50 %. For de øvrige observasjoner for lokasjonene oppgitt i tabellen, er den gjennomsnittlige økningen på nesten 25 prosentpoeng fra den første perioden (2000–2007) til den siste perioden (2018–2020). Dette til tross for at anslått gytebiomasse for de to separate bestandene endres svært forskjellig mellom periodene.

For kysttorskens del er den estimerte gytebestanden om lag på samme størrelse i periodene, mens den for nordøstarktisk torsk er mer enn dobbelt så stor i siste periode som i første. Isolert sett burde det tilsi en reduksjon av andel kysttorsk i fangstene, om vandringsmønsteret for skreien ikke har endret seg vesentlig. I stedet kan den motsatte konklusjon dras fra observasjonene: Selv med en mye større skreibestand øker andelen av kysttorsk i fangstene betraktelig for de aller fleste lokasjoner i Øst-Finnmark. Dette kan selvfølgelig skyldes både endringer i fisket eller bestandssammensetning i enkeltlokasjoner, eller eventuelt forskjeller i samplingsmetoder eller utvalg over tid.

Som et alternativ kunne man ha benyttet tilsvarende noteringer over månedlig andel kysttorsk i fangst fra Aglen m.fl. (2020), men disse gir et gjennomsnitt per lokasjon for hele perioden 2000–2018, og fanger dermed ikke opp forskjellen mellom perioder. Med begrensede antall prøver og variasjoner i fisket er det en fordel å vise til et gjennomsnittlig mål på andelen kysttorsk over en årrekke, men en 19 års tidsserie vil være for lang til å få frem forskjellene mellom ulike bestandsstørrelser til ulike tidsperioder. Andelene av kysttorsk i torskfangstene i Aglen m.fl. (2020) er i flere tilfeller høyere enn de fra Nedreaas m.fl. (2021) til tross for at perioden 2000–2018 inkluderer to ulike tidsrom med svært forskjellig bestandsstørrelse for den nordøstarktiske torskebestanden.

I Reguleringsmøtepapirene høsten 2022 behandles som nevnt ferskfiskordningen sett opp mot fisket på kysttorsk på høsten. Der presenteres også tall fra HI basert på øresteinsprøver fra torsk som tilsier at det ble tatt 1 515 000 tonn torsk i fireårsperioden 2018–2021, hvorav 160 300 tonn var kysttorsk. Videre vises det til følgende tabell (Tabell 3) som viser at det totalt ble tatt 281 266 tonn torsk i andre halvår de nevnte årene – hvilket tilsier at om lag 20 % av alle torskelandinger disse årene kommer i land

i andre halvår (fra juli til desember). Av all kysttorsk tatt i løpet av 2018–2021 (160 300 tonn) så ble 26 200 tonn (16 %), tatt i andre halvår (juli–desember). Og der andelen kysttorsk av total torskefangst var 11 % i første halvår, så var samme andel på 9 % i andre halvår. Men dette involverer også havfiskeflåtenes fangst av torsk som vanligvis finner sted langt fra kysttorskens primære områder.

Tabell 3 Andel kysttorsk av sluttседdelregistrert torsk per statistikkområde (tonn) 2018–2021, juli–desember. (Kilde: Fiskeridirektoratet reguleringsmøte høsten 2022⁶, sak 1/2022, s. 24)

Område*	Torsk 2018–2021	Herav kysttorsk	Prosent kysttorsk
3	53 796	11 007	20 %
4	26 080	9 450	36 %
5	7 174	2 001	28 %
20	115 231	1 101	1 %
0	1 568	715	46 %
12	20 002	490	2 %
6	1 237	459	37 %
7	1 526	362	24 %
13	35 548	301	1 %
11	8 779	244	3 %
10	5 314	47	1 %
2	2 644	26	1 %
37	13	0	0 %
16	52	0	0 %
39	121	0	0 %
14	1 249	0	0 %
27	933	0	0 %
Totalt	281 266	26 203	9 %

*) Se Fiskeridirektoratets kartløsning for fiskerier for geografisk illustrasjon over statistikk-/hovedområder: [Fiskeri \(fiskeridir.no\)](https://www.fiskeridir.no).

Som det går frem av tabellen, er 9 % av all torsk tatt i andre halvår i perioden 2018–2021 funnet å være kysttorsk. Fangsten av torsk i andre halvår langs kysten vår finner hovedsak sted i Øst-Finnmark (område 03), der 59 % av all torskefangst langs kysten nord for 62° N tas. Her er innslaget av kysttorsk det laveste blant alle kystområdene med 20 %. Torsk tatt i andre halvår utenfor Nord-Troms og Vest-Finnmark utgjør 29 % (04), mens 10 % tas utenfor Troms og Vesterålen (05) og i Vestfjorden (00). Kun 2 % tas mellom Stadt og Bodø (egentlig til Meløy/Gildeskål; 06 og 07). I 'kyst'-havområdene varierer andelen kysttorsk i fangstene med mellom 24 og 46 % i andre halvår.

Om man reorganiserer tabellen noe, og kun ser på de hav-/statistikkområdene som inkluderer den norske kystlinja i nord (00, 03–07) så er kun 32 % av torsken tatt i andre halvår i hovedområder som grenser opp til den norske kysten (91 381 tonn). Det gir også mening med denne inndelingen siden det er markant forskjell i innslaget av kysttorsk mellom hav- og kystområder, der førstnevnte gir en kysttorskandel i størrelsesorden 0,0–2,8 prosent. Holder man havområdene utenfor kysten (område 10–39) utenfor analysen, med sine 424 000 tonn torsk totalt, hvorav 1,6 % kysttorsk, så finner man at denne torskefangsten fordeler seg relativt jevnt mellom første og andre halvår, i et 55/45-prosents forhold. Dermed utgjør torskefangsten i havområdene som grenser til norsk kystlinje 81 % i første halvår, men bare 32 % i andre halvår. Andelen kysttorsk i fangstene fra kystområdene er i snitt på 26,3 % for

⁶ Se <https://www.fiskeridir.no/Yrkesfiske/Dokumenter/Reguleringsmoetet2/november-2022/saksdokumenter/sak-01-2022-torsk.pdf>

perioden – til forskjell fra 9 % totalt når også de ytre havområdene teller med. Og om man differensierer mellom første og andre halvår, utelukkende for kystområdene (00, 03–07), så finner man at andelen kysttorsk i første halvår er 13 %, mot 26,3 % i andre halvår. For de fleste havområdene langs kysten øker andelen kysttorsk markant fra første til andre halvår. Eksempelvis Vestfjorden (00) der andelen kysttorsk i første halvår er 15 %, men 46 % i andre halvår. Eller Vest-Finnmark og Nord-Troms (04) som øker fra 12 % til 36 %. Det 'kyst'-området med minst forskjell i andel kysttorsk i fangsten i første og andre halvår, og minst økning fra første til andre halvår, er område 03 – Øst-Finnmark. Der øker andelen kysttorsk fra 15 % i første halvår til 20 % i andre halvår⁷.

2.1 Mulige forvaltningstiltak for kysttorsken

I Havforskningsinstituttets vurdering av kysttorsk nord for 62° N fra 2020 (Aglen m.fl., 2020) gis en oversikt over status for denne såkalte metapopulasjonen (som best kan forstås som forskjellige gytekomponenter langs kysten). I oppsummeringen foreslås ulike forvaltningstiltak som kan bedre tilstanden for denne arten. Der heter det (på s. 5) at siden fangst av kysttorsk avregnes mot en samlet kvote for både kysttorsk og skrei, så foretas begrensningene i fisket etter kysttorsk gjennom regler som styrer utøvelsen av fisket (som blant annet områdebegrensninger, redskapsregulering og periodisering). Siden de to artene ikke visuelt lar seg skille fra hverandre, så vil det ikke foreligge fortløpende oppdateringer for resterende kvote av kysttorsk gjennom året. Anslag over fangst av kysttorsk vil først foreligge etter fangstårets slutt, når alle prøver fra fangst og tokt er analysert og kvalitetssikret. Det er også betydelig usikkerhet ved toktmålingene som innebærer stor grad av usikkerhet i bestandsvurderingen.

HI vurderte det den gang (2020) som uklart om målet for gjenoppbyggelsesplanen for kysttorsk, (gjenoppbygge bestanden til det den var anslått til på midten av 1990-tallet), var realistisk (Aglen m.fl., 2020: 36). Dette siden både gytebestandsanslagene fra den tid var de høyeste i hele tidsserien og fordi metoden bak, og gjennomføringen, av de akustiske toktene som lå til grunn for gytebestandsanslagene hadde endret seg i ettertid. Av den grunn ble det foreslått en ny forvaltningsmodell, hvor kysten ble delt inn i flere områder, der kysttorskbestanden nord for 67° N (nord for Vestfjorden) ble ansett å ha godt nok datagrunnlag til å betraktes i en egen analytisk bestandsmodell (som for nordøstarktisk torsk), hvor det kan utvikles høstingsregler og biologiske referansepunkter. I området nord for 67° N finner man om lag 75–80 % av kysttorsken, basert på prøver fra fiske og tokt.

Dette ble gjennomført i metoderevisjonen i 2020/2021. Da ble også toktindeksen fra 1990-tallet noe nedjustert etter kvalitetssikring. Bestanden mellom 62 og 67° N har i dag ingen gjenoppbyggelsesplan, men det arbeides med å få et bedre datagrunnlag i dette området for å få på plass en slik plan.

I forbindelse med NFDs anmodning om forslag til tiltak som bidrar til vekst i bestanden av kysttorsk (se Aglen m.fl., 2020: 37) vises det til at bestandssituasjonen generelt synes å gi behov for strengere tiltak sør for 67° N, enn nord for 67° N. I tillegg vil områder med lav torsketetthet kunne ha bestandskomponenter som er svært sårbare, der behovet for vern og gjenoppbygging er ekstra stort, som det for eksempel vises til i rapporten "Kartlegging av menneskelig aktivitet på utvalgte gytefelt for kysttorsk nord for 62° N" (Fall m.fl., 2023).

⁷ Som et artefakt viser tallene at for to av områdene (06 og 07) så reduseres imidlertid andelen kysttorsk i fangstene fra første til andre halvår: Ned fra 39 % til 37 % i område 06, og ned fra 63 % til 24 % i område 07. Dette kan skyldes få otolittprøver fra andre halvår eller feil i datagrunnlaget. Med til historien hører det at torskefangsten er relativt begrenset i disse områdene med henholdsvis 8 500 til 10 000 tonn i hele perioden, hvorav 1 200 til 1 500 tonn i andre halvår i de to områdene.

I kommersielle fiskerier anbefaler HI at følgende forslag bør vurderes for å bidra til vekst i bestanden:

- Innføring av bifangstregler, gjerne nyansert på område, tid, fartøystørrelse og redskap.
- Redusere kystfisket om høsten (i konflikt med dagens "ferskfiskordning").
- Stenge områder/måneder der det vanligvis fanges mye kysttorsk (deriblant overvintrings-områder for NVG-sild i november–januar).
- Stenge utvalgte gytefelt som er dominert av kysttorsk i gytesesongen.
- Vurdere tiltak for bevaring av bred alders- og størrelsessammensetning.
- Vurdere revisjon av fjordlinjer.
- Strengere begrensninger innenfor fjordlinjer (reducere maks fartøylengde til 11 meter og begrense bruksmengde).
- Overvåke og måle effekter av reguleringer.
- Videreutvikle genetiske metoder og verktøy for å kunne operere på "kaikanten" og raskt og effektivt fange opp dynamiske endringer i fangst av kysttorsk.
- Eventuelt fremme såkalte "lokale/regionale reguleringer" i områder hvor det er svært godt kunnskapsgrunnlag.

Forvaltningstiltakene som foreslås er nokså eksplisitt med tanke på at høstfisket etter torsk bør begrenses og at både ferskfiskordning og fiske etter torsk når NVG-silda står i fjordene er uheldig for kysttorsk. Som Fiskeridirektøren understreket i reguleringsmøtet høsten 2022, så står hensynene til henholdsvis kysttorskervev på den ene siden, og fiskeindustrien behov for råstoff utenfor sesongen, til en viss grad i konflikt med hverandre, hvilket fordrer en politisk avklaring av denne avveiningen. En avvikling av den generelt anlagte ferskfiskordningen og en overgang til en mer spesifikk bifangstordning for torsk utenfor sesongen, der det differensieres på område (lokasjon), måned, fartøylengde og redskap, vil imidlertid innebære en langt større administrativ innsats enn ved dagens ferskfiskordning.

At innslaget av kysttorsk er stort i kystnære områder på høsten peker på ulempen ved et utstrakt fiske i disse områdene på denne tiden av året. HI etterlyser samtidig en videreutvikling av genetiske metoder som kan avgjøre hva som er kysttorsk og hva som er skrei på kaikanten, for å fange opp dynamiske endringer i fangst av kysttorsk. Dagens metode med otolittprøver stammer fra 1930-tallet og selv med stort fokus på kysttorsk de siste 30 årene er ingen ny metodikk kommet til erstatning for denne. HI beskriver at denne prøvetakingen, og statistikken over andelen av kysttorsk i fangstene, er blitt bedre over tid (Aglen m.fl., 2020, s. 13). Når disse representeres i kart over lokasjoner per hovedområde (i 00, 03–07) per måned for hele perioden 2000–2018, så er det likevel mange lokasjoner som mangler registreringer i flere måneder. Da vil det være vanskelig å fange opp dynamiske endringer i fangsten av kysttorsk, og nye metoder vil være på sin plass. Trolig vil kysttorskandelen for svært mange lokasjoner, være veldig avhengig av *hvor* fangsten finner sted innenfor samme lokasjon: Innenfor fjordlinjene eller 12 nautiske mil (nm), eller ute på bankene. Avstandene fra fiskefelt nærmest land og til ytre deler av lokasjonene kan være 30 nautiske mil eller mer. Da vil sannsynligvis også andelen kysttorsk avhenge ikke bare av lokasjon og måned, men også *hvor* i en enkelt lokasjon (mesteparten av) fisket utøves.

Kartene som angir andel kysttorsk i fangstene per måned i perioden 2000–2018 (vedlegg i Aglen m.fl., 2020, ss. 53–63) kan bidra til å anskueliggjøre en mulig differensiering, med stenging av felt/lokasjoner når innslaget av kysttorsk er for høyt. Men kan det sies å "fange opp dynamiske endringer" når det baseres på analyser etter fangst, og er snakk om ett gjennomsnitt over 19 år? Setter man samme grenser, som for Henningsvær-boksen, der fisket etter skrei åpnes dersom skrei utgjør mer enn 70 % av fangsten, så viser Tabell 4 antall stengte lokasjoner i havområdene for henholdsvis Øst- og Vest-Finnmark og Troms-Lofoten (områdene 03, 04 og 05) med månedlige data for årene 2000–2018.

Tabell 4 Antall lokasjoner per måned i område 03, 04 og 05 (februar–desember) som ville vært stengt for fiske med en andel kysttorsk (i fangst og tokt) større eller lik 30 %. (I parentes, antall lokasjoner med oppgitt kysttorskandel). (Kilde: Aglen m.fl. (2020), kart over andel kysttorsk per lokasjon per måned for perioden 2000–2018)

Område (ant. lok.)	Feb	Mar	Apr	Mai	Jun	Jul	Aug	Sep	Okt	Nov	Des
03 Øst-Finnmark (25)	2 (24)	3 (22)	0 (12)	1 (19)	3 (14)	2 (16)	4 (22)	9 (23)	14 (21)	11 (20)	3 (10)
04 Vest-Finnmark (29)	3 (19)	3 (22)	0 (21)	5 (14)	7 (14)	7 (12)	17 (21)	12 (17)	26 (26)	23 (24)	8 (14)
05 Troms–Lofoten (43)	2 (19)	3 (26)	1 (22)	9 (16)	10 (10)	7 (7)	13 (14)	11 (11)	23 (23)	22 (22)	14 (17)

Tabell 4 viser at dekningen med tanke på statistikk over andel kysttorsk i fangsten varierer. For begge områdene ser vi at januar mangler, men at dekningen i Øst-Finnmark utgjør mellom 10 og 24 av totalt 25 lokasjoner for hver måned. I Vest-Finnmark er dekningen på mellom 12 og 26 av totalt 29 lokasjoner, mens det i området Troms til Lofotodden er en dekning på mellom 7 og 26 av totalt 43 lokasjoner.

Tabellen viser at i Øst-Finnmark ville halvparten til 2/3-deler av alle lokasjoner (med statistikk over andel kysttorsk) vært stengt i høstmånedene oktober og november, dersom grensen for andel kysttorsk ble satt til 30 % eller mer. Om 30 % vurderes som et for lavt tak for kysttorskinnblanding, så kunne taket teoretisk vært satt til for eksempel 50 %. Likevel ville antall stengte lokasjoner i Øst-Finnmark bare blitt redusert fra 14 til 11 i oktober, og fra 11 til 5 i november. Også i september er det et høyt antall lokasjoner (9) som ville vært stengt med en øvre grense på 30 % kysttorsk i fangsten (5 ved en øvre grense på 50 %), mens det i alle øvrige måneder er mellom 0 og 4 lokasjoner som hadde vært stengt for fiske.

For Vest-Finnmark ser vi at antall (og andel) lokasjoner som ville vært stengt er høyere enn i Øst-Finnmark, der 70–100 % av lokasjonene (med kjent andel kysttorsk i fangstene) ville vært stengt i månedene august til november dersom grensen for andel kysttorsk ble satt til 30 % eller høyere. Om andelen hadde vært økt til 50 % så ville antall stengte felt Vest-Finnmark falt fra 17 til 12 i august, fra 12 til 9 i september, fra 26 til 24 i oktober og fra 23 til 18 i november.

Siste rad oppgir tilsvarende tall over lokasjoner per måned som hadde vært stengt for fiske i havområde 05 – fra Røstbanken til Malangsgrunnen – dersom maksimal kysttorskandel i fangstene hadde vært 30 %. Uten å gå inn i detaljene så viser tallene nokså godt at innslaget av kysttorsk er høyere her enn i havområdene lengre øst og nord, og i perioden juni til og med desember så hadde stort sett alle lokasjoner (med "kjent" kysttorskandel i fangstene) vært stengt med en grense på 30 %. En økning til 50 % tillatt andel for kysttorsk hadde ikke ført til noen endringer med antall stengte lokasjoner for hverken juli, september eller oktober, mens 2–4 lokasjoner hadde blitt åpnet for månedene august, november og desember.

Tabellen understreker at utfordringene med kysttorsk i fangstene ved et torskefiske i andre halvår vil være til stede, men jo lengre nordøst fisket foregår desto mindre effekt ser det ut til å ville ha. Likeledes understreker tabellen at en dynamisk reguleringstilnærming, der områder stenges i uker eller måneder dersom kysttorskeandelen i fangstene overstiger en gitt grenseverdi, både vil stille store krav til administrasjon, prøvetaking og årvåkenhet, men også vil kunne innebære et fangstforbud etter torsk i store (kystnære) havområder i lange perioder – selv med en høy grenseverdi på halvparten kysttorsk.

Et av forslagene fra HI dreier seg om å: "Videreutvikle genetiske metoder og verktøy for å kunne operere på "kaikanten" og raskt og effektivt fange opp dynamiske endringer i fangst av kysttorsk". Selv om enkelte hevder at det lar seg gjøre å fastslå visuelt hva som er skrei og hva som er kysttorsk, så kan

neppe slike "best guesstimates" fra fiskere og mottakere av fisk sies å være vitenskapelig robuste nok til å ta avgjørelser eksempelvis rundt åpning og stenging av områder. Det fins i dag metodikk gjennom DNA-sekvensering som med sikkerhet kan fastslå relasjonen mellom skrei og kysttorsk i fangstene, og som benyttes i denne problemstillingen rundt Henningsværboksen. Men det er et arbeid som er ressurskrevende både med tanke på midler og personell, og som kan være vanskelig å forsvare økonomisk om det skal ruller ut over store områder over lange tidsrom.

Da synes det mer nærliggende – i mangel av den teknologien som trengs og for å unngå et torske-moratorium i store områder i store deler av året, med de konsekvenser det vil ha for fiskeindustri og kystsamfunn – å gripe til andre begrensninger uten like store konsekvenser. Dersom det er fisket på sildetorsk, når innsiget av NVG-sild til fjordene skjer senhøstes, som er blant de største bidragsyterne til opptak av kysttorsk, så synes det mer nærliggende og målrettet å stenge slike områder i de periodene der det er nødvendig. Det vil sannsynligvis likevel innebære prøvetakinger i forbindelse med det aktuelle fisket, og som historien har vist så endrer også dette fisket seg over tid. Alternativt kan en fjordlinje-revidering, basert på ny kunnskap fra kunnskapsmiljøene på dette området, eller en innsnevring av hvilke fartøy eller hvor store bruksmengder som kan benyttes innenfor disse, bidra til at kysttorskenevernet i større grad opprettholdes. Kanskje kan bestanden av kysttorsk i nord profitere på lavere kvoter av torsk, og med det lavere fiskepress, samt at en stadig mindre andel av gruppekvoteene avsettes til ferskfiskordningen (se Figur 3)?

2.2 Oppsummering

Økt fangst av kysttorsk, når torskefisket foregår utenfor sesongen, er en av de mest sentrale utfordringene med ferskfiskordningen. Dilemmaet påpekes godt av fiskeridirektøren når følgende fremsetter i sakspapirene til fisket etter torsk ved reguleringsmøtet i november 2022:

"Ferskfiskordningen innebærer at en del av kystflåtens torskekvote gjøres tilgjengelige senere på året i stedet for å bli utnyttet under det tradisjonelle torskefisket om vinteren/våren. Et mål om å redusere kystfisket om høsten er vanskelig å forene med målet om å utjevne sesongtoppen i torskefisket og gi fiskeindustrien tilgang til ferskt råstoff fra kystflåten om høsten, slik ferskfiskordningen skal bidra til.

Fiske på høsten medfører en viss andel torsk i fangstene. Gjennom ulike tilpasninger kan fiskefartøyene påvirke denne andelen. Ferskfiskordningen gir insentiver til økt fiske gjennom å øke fangstmulighetene for torsk, som en av de mest attraktive artene. Det økte fisket kommer både i form av torsk og andre arter. Innsnevring av ordningens virkeområde vil dermed medføre redusert tilførsel av både torsk og andre arter til foredlingsindustrien i denne perioden. Dette betyr at det er en viss grad av konflikt mellom dette målet og tiltaket for bevaring av kysttorsk og at avveiningen mellom disse må avklares politisk."

Et uttak av kysttorsk ved et høstfiske der torsk inngår vil, etter vår mening, være til stede uansett innretning på ordninger som forsøker å få økt råstofftilgang til fiskeindustrien i andre halvår: Det er vanskelig å få i både pose og sekk.

Fordelene ved dagens ferskfiskordning er mange. Den bidrar i særlig grad til å oppfylle hovedmålet for ordningen gjennom at fiskeindustrien tilføres råstoff utenfor sesong – ikke bare torsk, men også andre arter. Denne endringen i tidsrom for landingene, der torsk flyttes fra sesongen til andre halvår, innebærer også en geografisk omfordeling av landingene: Fra det tradisjonelle vinter- og vårtorskefisket utenfor Lofoten, Vesterålen, Troms og Vest-Finnmark, til i større grad å foregå i Øst-Finnmark i andre halvår. Og selv om det innebærer at disse områdene "taper" torskeråstoff i sesongen, så mer enn oppveies dette tapet at landingene på høsten også inkluderer andre arter (enn kun et målrettet torskefiske), blant

annet understøttet av innretningen på ferskfiskordningen. En annen fordel er at fisket på Øst-Finnmark i andre halvår i større grad involverer fiske med line og juksa enn øvrig fiske i andre områder der garn og snurrevad dominerer. Det skulle isolert sett tilsi en kvalitetsgevinst på råstoffet som ildandføres.

Forflytning av fiskeinnsatsen nord og østover langs kysten innebærer også en gevinst for kysttorsken i og med at Øst-Finnmark er det området av kysten der innslaget av kysttorsk i torskefangstene tradisjonelt er minst, gitt de opplysninger som kan leses ut fra Havforskningsinstituttets analyser fra otolittprøver fra tokt og fangst. Riktignok fins det (fjord-)områder også i Øst-Finnmark der innslaget av kysttorsk er svært høyt, men i det store og hele er innslaget av kysttorsk mindre her enn i de øvrige delene av den nordnorske kysten i andre halvår.

Vi har ikke hatt data tilgjengelig over andelen kysttorsk i enkeltlokasjoner år for år, og sammenstillingen fra HI viser til at slike mangler for enkeltlokasjoner for enkelte måneder og at den fulle oversikten (over årrekken 2000–2018) også i enkelte prosjekter for enkelte områder er framkommet gjennom estimat. Over tid har imidlertid denne prøvetakingen blitt bedre og mer dekkende for flere områder. Likevel framstår forskjeller i slike registreringer, mellom år og perioder, som store. Eksempelvis viser HI (Nedreaas m.fl., 2021, s. 22/23) til såkalte "hot spots" (områder med store fangster av kysttorsk i enkelte måneder) for periodene januar til mars og oktober til desember i 2018–2020. Av sju lokasjoner med stor mengde kysttorsk i fangstene i januar–mars finner vi tre i Øst-Finnmark, og av fem lokasjoner i oktober–desember finner vi to i Øst-Finnmark. Men variasjonene mellom år må være store. For en av lokasjonene i Øst-Finnmark, nærmere bestemt lokasjon 03-11 (som vi har kalt Nordkyn /Mehamn fjorden i Figur 1) er andelen kysttorsk i mars i 2018–2020 oppgitt å være 54 %. I registreringene for perioden 2000–2018 fra HI, som er å finne i Aglen m.fl. (2020), viser tilsvarende andel for samme område (03-11) for samme måned (mars) at andelen er på 10 %. Tilsvarende viser andelen for lokasjon 03-07 (Makkaur/ut av Persfjord) at andelen kysttorsk i oktober i den siste perioden (2018–2020) var på 46 %, mens den samme andelen for perioden 2000–2018 var på 74 % i oktober.

Dette synes å understreke HIs påpekning om behovet for å nye verktøy og metoder for å kunne evaluere innslaget av kysttorsk i sanntid (for å muliggjøre en eventuell stenging av felt). For med dagens regime, kanskje med unntak av overvåkingen av Henningsvær boksen i skreisesongen, så vil det være som Aglen m.fl. (2020: 5) uttrykker det: *"Torsk fra de to bestandene lar seg ikke visuelt skille fra hverandre ved landing. Dermed foreligger ingen fortløpende oppdatering for gjenværende kvote [av kysttorsk]. Først når fangståret er omme og alle stikkprøver er analysert og kvalitetssikret, blir siste års fangst av kysttorsk beregnet."*

Slik situasjonen er nå vil derfor kysttorskbegrensning med stengte lokasjoner eller felt kunne fungere som et moratorium mot fiske for den minste kystnære flåten. En noe annen tilnærming kan være å ta utgangspunkt i andre forslag fra HI, der fjordlinjereguleringene gjennomgår en revisjon og innstrammes til at kun fartøy under 11 meter tillates å fiske innenfor disse, om mulig kombinert med begrensninger på redskapsbruk.

Det er vanskelig å gi noen sterke anbefalinger som gjelder ferskfiskordningen og kysttorskbevern, gitt den iboende målkonflikten mellom disse. Dette er heller ikke vårt fagfelt. Men flere forhold indikerer to store utfordringer ved bestandsestimatene for kysttorsk og forvaltningen av denne/disse arten(-e). Nyere kunnskap, og metodiske svakheter i en tidlig fase av kartleggingen rundt kysttorsk, tyder på at bestandsestimatene for kysttorsk ble satt høyere enn bestandens reelle nivå. Med en justert metode viser ny kunnskap at bestandsnedgangen ikke var like stor som den opprinnelig framstod. Men likevel er nåværende fiskepress for høyt i forhold til det føre-var-nivået på fisket, som vil gi en økning i bestanden, og er vedtatt som forvaltningsplan for kysttorsken i nord. I tillegg tyder ny kunnskap på at store deler av kysttorskbestanden, og fangstene av denne, i større grad består av "vandrende" kysttorsk

som følger innsiget til NVG-sild. Fiske etter torsk, og andre toppredatorer som beiter intenst på NVG-sild, er kvalitetsmessig utfordrende. Fra HI er det tidligere påpekt at fisket i januar/februar på nye torskevoter, samtidig som silda trekker kysttorsken inn mot kysten og skreien uteblir, har større betydning for presset på kysttorsk enn ferskfiskordningen. Ferskfiskordningens virkeperiode, i hovedsak i andre halvår, og med et tungt nedslagsfelt i Øst-Finnmark, gjør også at slike kvalitetsutfordringer unngås.

Med kunnskap om hvor NVG-sild har overvintret i perioden, som også er en viktig matressurs for kysttorsk, må dette nødvendigvis ha påvirket både anslaget på det totale bestandsnivået, men kanskje først og fremst de lokale bestandene i ulike fjordsystemer. Slike lokale populasjoner, som i mindre grad vandrer mellom hav og fjordsystemer, er derfor mer sårbare for overfiske, hvor relativt små uttak kan føre til at bestandene trues. Dette kompliserer et bilde der man tenderer til å se på det totale uttaket av kysttorsk og dets betydning for totalpopulasjonen, og vanskeliggjør en enhetlig forvaltning. Og selv om ferskfiskordningens forskyving av fisket nordøstover bidrar til et – generelt sett – mindre kysttorskuttak, så vil det være unntak for noe av fisket som foregår inne i fjordene, der målarten i større grad tilhører lokale populasjoner.

3 Ferskfiskordningen – historie, formål og utvikling

Ferskfiskordningen⁸ er den foreløpig siste i en lang rekke av tiltak med formål å stimulere konvensjonell kystflåte til et torskefiske, kombinert med andre arter, *etter* det tradisjonelle vinter- og vårtorskefisket er avsluttet. Dette for å kunne strekke sesongen over året og sørge for at foredlingsindustrien får råstoff også utenfor sesongen. Et annet formål med ordningen er å stimulere til at kystflåten fisker sine tildelte kvoter på sei og hyse, sammen med andre arter, som igjen vil bidra til ytterligere råstofftilførsel for foredlingsindustrien. Målsettingen er dermed å stimulere til fiske etter sei, hyse og andre arter i perioder med liten fiskeriaktivitet i torskesektoren, særlig om høsten. Ferskfiskordningen ble innført i 2013, og innebærer at fartøy som lander fersk fisk i nærmere definerte perioder av året, får en kvotebonus av torsk.

Ferskfiskordningen er forbeholdt åpen og lukket gruppe i konvensjonell kystflåte, for fartøy som leverer all fangst fersk. Ordningen innebærer at fartøyskvoten for torsk avregnes med et mindre kvantum enn det som faktisk er landet, avhengig av kvotetilleggets størrelse. Det gir et kvotetillegg for fartøyet, uavhengig av om fartøyet har torsk kvote igjen, og rene torskfangster bokføres delvis på egen kvote og delvis på ferskfiskordningen, avhengig av størrelsen på kvotetillegget. Kvotetillegget beregnes på ukesbasis på hele ferske fangster, ikke for hver fangst.

Rammene for ferskfiskordningen i 2023, framgår av "Forskrift om regulering av fisket etter torsk, hyse og sei nord for 62° N i 2023", nr. 2523 av 21. desember 2022⁹. Der heter det at kvotetillegget for torsk er på 30 % fra 26. juni, av alle landinger av fersk fisk, rund eller sløyd og hodekappet. Blåsteinbit eller torsk til levendelagring holdes utenfor ordningen, og nedklasset fisk, med kvalitet skadd/vrak på landings-/sluttseddel, inngår ikke i beregningsgrunnlaget.

Fiskerne har sterke økonomiske insentiver for å fangste når tilgjengeligheten er best. Det vil i de fleste tilfeller innebære et fiske i sesongen når torsken siger inn mot kysten for å gyte. Da er konsentrasjonen av fisk størst, fangstrater høyest og fangstkostnadene lavest per kilo. I tillegg høster de i denne perioden fordeler av biprodukter (lever, rogn og iselje, torskehoder) og av at fisken har god kondisjonsfaktor og kvalitet. Kort avstand til fiskefeltene og høye fangstrater bidrar til lavere drivstofforbruk for flåten.

For de deler av fiskeindustrien som baserer sin produksjon på ferskt råstoff og produserer ferske produkter for salg, er det ønskelig med størst mulig kontinuitet i landingene, og en jevn råstofftilførsel av lite lagringsvillige innsatsfaktorer og ferdigvarer. For disse innebærer det en ulempe å kun ha torsk tilgjengelig i årets første tertial.

Myndighetene har derfor benyttet ulike virkemidler for å forsterke fiskernes insentiver til å fiske utenfor sesongen. Dette er også formålet med ferskfiskordningen, i tillegg til at den gir insentiver til å fiske etter andre arter for fersk levering, stimulert av et kvotetillegg på den verdifulle torsken.

Tidligere (før 2013) har myndighetene tatt avsetninger fra "toppen" av torsk kvoten, som har vært benyttet som bifangstregler etter stopp i fisket eller oppfisket kvote. Dette fant sted i perioden 1980–

⁸ Store deler av den historiske gjennomgangen i kapitlet hviler tungt på den tidligere evalueringen av ferskfiskordningen som Nofima foretok for årene 2013–2016 (Hermansen m.fl., 2017) – naturlig nok.

⁹ Av gjeldende J-melding (per medio juni 2023) – [J-82-2023 \(fiskeridir.no\)](#) – fremgår det av § 17 (for lukket gruppe) og § 25 (for åpen gruppe) gjeldende regulering for ferskfiskordningen. Der heter det (for lukket gruppe i § 17):

"Fra og med 26. juni 2023 kan det enkelte fartøy, i tillegg til kvoten i § 16, fiske inntil 30 % torsk per uke regnet av det fartøyet totalt har fisket av torsk og andre arter i tidsrommet fra og med mandag til og med søndag. Blåsteinbit skal ikke regnes med. Kun fangster som landes fersk inngår i beregningsgrunnlaget. Fisk som er nedklasset og registrert med kvalitet skadd/vrak på landings- og sluttseddel inngår ikke i beregningsgrunnlaget. Torskfangsten skal landes som rund eller sløyd torsk og registreres med tilhørende produkttilstand og konserveringsmåte på landings- og sluttseddelen. Fartøy som har torsk kvote igjen skal kun kvotebelastes for den andelen torsk som overstiger tillegget etter første ledd på ukebasis. Dersom fartøyet ikke har torsk kvote igjen, inndras denne andelen eller verdien av den. Tillegg etter første ledd kan ikke gis for fangst som kvotebelastes i henhold til § 33 sjette ledd om levendelagring av torsk."

2003, som oftest med en bifangstandel på 10 %, men kunne mange år øke til 35–40 % mot slutten av året for å holde fisket i gang eller utnytte kvotene fullt ut. I perioden 2004 til og med 2007 ble det ikke benyttet bifangstregler, og fisket måtte skje innenfor fartøyskvotene, men fra 2008 – etter regjeringens ferskfiskstrategi – ble igjen bifangstregler benyttet fram til ferskfiskordningen i 2013. I tillegg har det vært tatt i bruk periodisering i deler av flåten. Eksempelvis måtte respektive 10 og 25 % av gruppekvoteene på torsk tilhørende fartøy over 15 meter hjemmelslengde tas etter 1. september i årene 2002 og 2003.

Distriktskvoter ble benyttet i årene 1984–1991, for områder og til tider på året med spesielt behov for råstoff, og rettet seg utelukkende mot trålflåten, med unntak av i 1991, og var som regel rettet mot Finnmark. Selv om det primære formålet bak distriktskvotene i 2006 og 2007 var å "sikre sysselsetting i særlig utsatte områder", så ble også sesongutjevning et formål gjennom at oppstarten kom seint på året (Hermansen & Dreyer, 2007). Som for ferskfiskordningen var kravet opprinnelig at fangsten skulle leveres fersk, og avsetningen ble hentet fra gruppekvoteene til trål og konvensjonell kyst over 15 meter. Også i distriktskvoteordningen av 2018 var det et krav om fersk levering, men avsetningen på 3 000 tonn som skulle til kommunene Gamvik og Lebesby, ble den gang hentet fra "toppen". Sesongutjevning er også en del av formålet med levendelagringsbonusen for torsk, som har vært i effekt fra 2008.

I overgangen mellom kystflåtens bifangstordning og ferskfiskordning (2012/2013) var det også en bonusordning for havfiskeflåten for å bidra til økte leveranser av fersk torsk. Denne var virksom i 2012 og 2013, hvor det ble avsatt en andel av de respektive gruppekvoteene for torsketrål og konvensjonell havfiskeflåte i størrelsesorden 2 %, som skulle leveres fersk på høsten (etter september) til landindustrien etter en påmeldingsordning¹⁰. Samlet var avsetningene på 3 000 tonn i 2012 og 3 500 tonn i 2013 (da kvotene økte kraftig), men samlet utnyttelse av disse de to årene var på respektive 80 % og 49 %. Fiskeridirektøren foreslo å videreføre ordningen i 2014, noe som ikke ble tatt til følge av departementet.

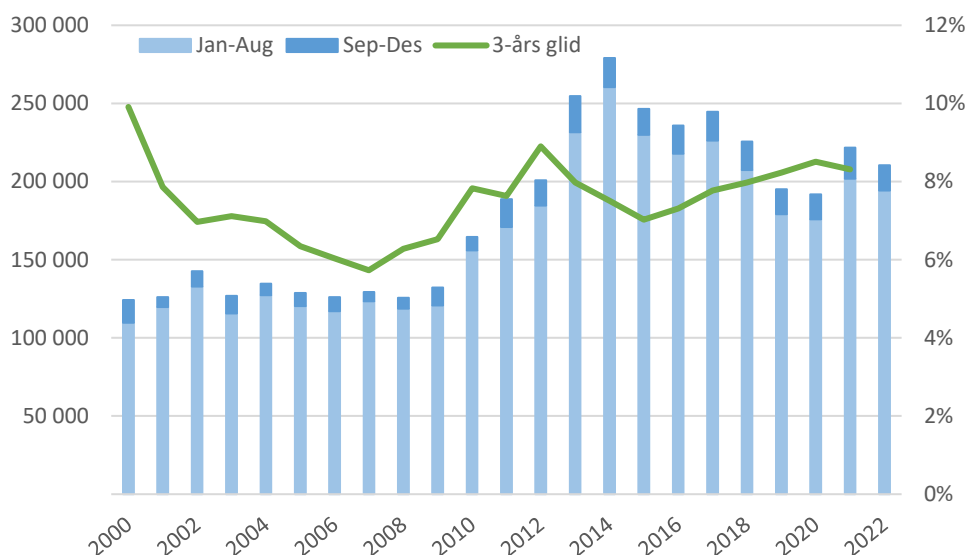
De sterke biologiske drivkreftene for torskefangst i sesongen har gjort at kystflåtens torskefiske tradisjonelt har vært beskjedent utenom sesong. Selv om de fleste store norske fiskeriene er svært sesongartede, og sesongtoppene er mer utpreget i både makrell-, nordsjøsild- og kolmulefisket enn i torskefisket (Isaksen m.fl., 2021), så er det som oftest torskefisket som får mest oppmerksomhet som følge av sesongproblematikken. De største utfordringene er det nok den arbeidskraftkrevende fiskeindustrien som møter, når om lag 80 % av torsken leveres i løpet av årets fire første måneder. Særlig for dem som ikke produserer salt- og tørrfisk, som kan lagres billig.

God kapasitetsutnyttelse vanskeligjøres når råstofftilførsel – og derigjennom aktivitet – kun er tilgjengelig i korte sesonger. Dette forverres når store investeringer må betjenes gjennom korte driftsperioder, og med stor kapitalbinding i lagrede ferdigprodukter. Særlig vanskelig blir slike sesongtopper for bedrifter med høye investeringer, små muligheter for å benytte fryst råstoff, en arbeidsstokk der erfaring er viktig og med kunder som forventer ferske produkter og stabil tilførsel over hele året. Filetindustrien er et godt eksempel (Iversen m.fl., 2016: 149). Over tid har denne industrien i stadig mindre grad benyttet seg av råstoff fra torsketrålere, som i sin tid var tiltenkt å være garantisten for helårlege arbeidsplasser. Parallelt med mindre landinger fra trål har disse deltatt i konkurransen om råstoff fra kystflåten. For noen få år siden ble det tatt til orde for at også torsketrålere, og kanskje også konvensjonell havfiskeflåte, kunne vært inkludert i en ferskfiskordning. Det var et av flere etterlyste tiltak fra kommunene som er tilgodesett av leveringspliktige trålere, tiltak som ble evaluert av Nofima (Iversen,

¹⁰ I omtalen av ordningen skriver departementet, i Meld. St. 22 (2012-2013): "I 2012 ble det for første gang gjennomført en ordning med kvotebonus for torskefiske om høsten. Ordningen er innrettet mot torsketrålere og konvensjonelle havfiskefartøy, og innebærer et kvotetillegg for fartøy som leverer fersk torsk om høsten. Som for bifangstordningen er den kvotemessige inndeckningen gjort i form av en egen avsetning. Totalt var det 20 trålere og 4 konvensjonelle havfiskefartøy som meldte seg på for å delta i ordningen. I slutten av november 2012 var det 6 trålere og 3 konvensjonelle havfiskefartøy som hadde levert fangst gjennom ordningen, til sammen omtrent 1200 tonn av en avsetning på 3000 tonn. I lys av de endelige erfaringene fra 2012 vil Fiskeri- og kystdepartementet vurdere innretningen av ordningen for 2013. Det er avsatt til sammen 3 500 tonn torsk til dette formålet i 2013."

m.fl., 2021). Her gis ingen ytterligere nevning av et slikt alternativ, utover at en tilsvarende ordning (bonusordning for fersk torsk for torskestrål og konvensjonell havfiskeflåte) var i effekt i 2012 og 2013.

Kystflåtens torskefangst på slutten av året har derfor historisk sett vært heller beskjeden, av naturlige biologiske årsaker. I Figur 2 illustreres kystflåtens fangst av torsk i 3. tertial (fra og med september til og med desember) fra årtusenskiftet frem til 2022. Dette er en svært lang periode, hvor ulike regulatoriske grep har vært benyttet ovenfor kystflåten med ulike mål (samlekvoter, fartøyskvoter, overregulering, strukturering, m.m.), også med tanke på virkemidler for å utjevne fangsten over året og gi incentiver til fiske etter torsk utenfor sesongen.



Figur 2 Kystflåtens årlige fangst av torsk fordelt på perioder, 2000–2022, i tonn, samt andel av årsfangst av torsk tatt i september–desember, 3-års glidende gjennomsnitt

Figur 2 viser at det de siste drøye 20 årene ikke har vært store forskjeller mellom innslaget av et "høstfiske" etter torsk. Som vi ser har variasjonen, målt ved den grønne linja som angir et treårs glidende gjennomsnitt av andelen av torsk tatt i årets siste fire måneder, vært på mellom 5 og 10 %. Man kan se en trend i retning økende høstfangst med økende kvoter i perioden 2009–2012, men at denne avtar etter den store kvoteøkningen i 2013, og faller med relativt høye kvoter i perioden 2012–2015, før den igjen øker noe etter 2015, til et nivå på i overkant av 8 %.

Fra årtusenskiftet, da kvoten faller markant og holder seg jevnt lav i en tiårsperiode, inntreffer et markant negativt skifte på om lag 4 prosentpoeng (fra 10 til 6 %). Selv med bifangstsregulering fra 2008 og ferskfiskordningen etter 2013, kan det ikke spores en entydig tendens til økte landinger i slutten av året, utover årlige variasjoner. Om noe, så kan det se ut som om bifangstreguleringen fra 2008 til 2013 er den som gir stor effekt. Men her er det viktig å huske de ekstraordinære årene kystflåten opplevde i 2009 og 2013, med vanskene etter finanskrisa og den store kvoteøkningen i 2013, som skapte leveranseproblemer for deler av kystflåten (Dreyer & Bendiksen, 2010; Isaksen, 2014).

Frem til og med 2003 var bifangstavsetninger en del av de årlige reguleringene for torsk i konvensjonell gruppe. Fartøyene kunne gjennom bifangstordningen ha torsk som bifangst i fisket etter andre arter, med en maksimal innblanding av torsk i fangsten. Fra 2004 til og med 2007 ble det ikke foretatt bifangstavsetninger for torsk, og torskefangsten på høsten måtte dekkes inn gjennom individuelle kvoter (Hermansen, 2010). Også distriktskvotene hadde et periodiserende element i seg for å stimulere til høstfiske (Hermansen & Dreyer, 2007; 2008). Disse ble benyttet i 2006 og 2007, både for konven-

sjonelle fartøy og trål. Som en del av "Regjeringens ferskfiskstrategi" (Anon., 2007) ble det fra 2008 igjen avsatt torsk til bifangst om høsten, for å stimulere til linefiske og mer fiske på høsten. Samtidig ble distriktskvoteordningen avvirket, og satsingen på levendelagring av torsk tok til.

I alle år fra 2008 til 2012 ble det benyttet en bifangstavsetning i konvensjonell kystgruppes fiske etter torsk. I reguleringsmøtet høsten 2012 ble imidlertid navnet på virkemiddelet foreslått endret til ferskfiskordning av Fiskeridirektøren. Årsaken var at torskekvoten økte mye samtidig som kvotene på sei og hyse gikk ned, og det var uenighet blant deltakerne om innretningen av bifangstordningen. Med ferskfiskordningen ville man få en mer fleksibel innretning enn bifangstordningen, der også de største fartøyene i kystflåten (over 21 meter hjemmelslengde, men mindre enn 500 m³ lasteromsvolum) fikk delta i fisket på avsetningen. Siktemålet med ordningen var både å få til en sesongutjevning ved større torskelandinger på høsten, men også å unngå at store deler av den minste kystflåtens kvoter etter sei og hyse ble stående igjen ufisket ved årets slutt.

I delkapitlene under gjennomgås ulike sider ved ferskfiskordningen i den perioden den har virket; fra 2013 til 2022. Som følge av manglende statistikk fra 2013, er analysen i det vesentligste dekkende fra og med 2014. Først gjennomgås størrelsene på avsetningen til, og fangst på ferskfiskordningen i perioden. Som en del av dette omtales også oppstartstidspunkt, de ulike kvotetillegg som har vært benyttet, og fordeling av avsetningene på henholdsvis lukket og åpen gruppe. Deretter gis en kort årvis gjennomgang av ordningen, før vi ser nærmere på fangsten over ferskfiskordningen opp mot formålet med ordningen (sesongutjevning og tilgang til fersk fisk for industrien). Her analyseres sesongen, hvilke tidsrom ordningen utnyttes, hvilke områder som nyter godt av den, hvilke fartøy som deltar og redskap som benyttes, og hvilke arter som inngår i beregningsgrunnlag (med et kritisk blikk på skatefangsten).

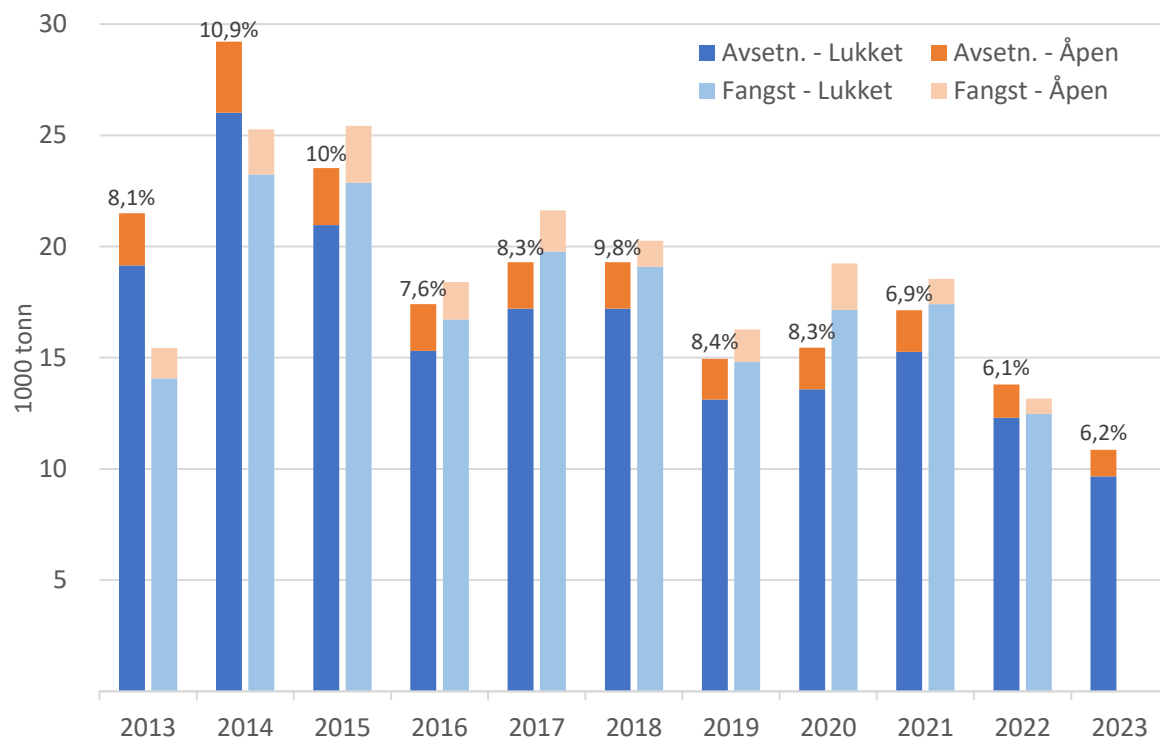
3.1 Ferskfiskordningen i perioden 2013–2022

Ferskfiskordningen har vært en del av reguleringene for den konvensjonelle kystflåtens fiske etter torsk i nord siden 2013. Som nevnt innebærer ordningen at en del av konvensjonell kystflåtes gruppekvote avsettes til fiske på ferskfiskordningen – etter en gitt dato (i år fra 26. juni). Det gir fartøy anledning til å fiske torsk utover fartøyets torskekvote innenfor et gitt kvotetillegg (angitt som prosent av all fersk fangst), som belastes avsetningen til ferskfiskordningen. Kvotetillegget, og belastningen på ordningen, beregnes som en andel av alle ferske landinger av torsk og andre arter i løpet av en uke (blåsteinbit og skadd fisk holdt utenfor). Dersom andelen torsk overstiger kvotetillegget/prosenten, så trekkes det overskytende av fartøyets torskekvote. Om fartøyet ikke har torskekvote igjen, så inndras kvantumet eller verdien av det som ikke dekkes inn av kvotetillegget. Kvotetillegget kan ikke benyttes parallelt med levendelagringsbonus for torsk.

I praksis fungerer ferskfiskordningen på følgende måte: Et fartøy som i løpet av en uke lander 8 000 kg fersk hvitfisk, hvor halvparten er torsk (4 000 kg) og kvotetillegget er på 30 %, "får" 2 400 kilo av torsken som bonus (30 % av 8 000 kg), mens de resterende 1 600 kg belastes fartøyets kvote (eller inndras dersom fartøyet ikke har en kvoterestanse på torsk). Om samme fangst (størrelse og sammensetning) ble landet i løpet av ei uke senere på året, der kvotetillegg er på 50 %, så ville hele torskefangsten belastes ferskfiskordningsavsetningen og være bonus for fartøyet. Ingenting ville gått av fartøyets eventuelle restkvote. På Råfisklagets nettsider¹¹ fins en illustrasjon av hvilken betydning ferskfiskordningen har for fartøyene, hvor belastningen på henholdsvis egen kvote og ferskfiskordningsavsetningen kan beregnes, avhengig av størrelsen på fartøyets ukefangst, av henholdsvis torsk og hvitfiskfangst totalt.

¹¹ Se "Ferskfiskordningen" på [Norges Råfisklag - Ferskfiskordningen \(rafisklaget.no\)](http://Norges Råfisklag - Ferskfiskordningen (rafisklaget.no)).

I Figur 3 har vi illustrert avsetningen av torsk til ferskfiskordningen siden den tok til i 2013, sammen med fangsten av torsk over ordningen i perioden 2013 til 2022, for henholdsvis lukket og åpen gruppe. Dataetikettene over søylene for avsetningene viser hvor stor andel av gruppekvote (til åpen og lukket gruppe) som er avsatt til ferskfiskordningen.



Figur 3 Avsetning av torsk til ferskfiskordning i lukket og åpen gruppe i perioden 2013–2023, samt fangst trukket av avsetningen til og med 2022. Alt i 1000 tonn. Dataetiketter viser avsetning som andel av summen av justerte gruppekvote (til åpen og lukket gruppe) i prosent (Kilde: Fiskeridirektoratet/Norges Råfisklag)

Figur 3 oppsummerer størrelsen på avsetningene til ferskfiskordning til lukket og åpen gruppe, i de mørke søylene (t.v.) for hvert år. Det er den justerte avsetningen som kommer til uttrykk, ikke nødvendigvis den forskriftsmessige størrelsen. Som det går frem av søylene, så har avsetningen til ferskfiskordningen i de to gruppene variert med mellom 11 000 tonn inneværende år og 29 000 tonn i 2014. Avsetningen var høyest tidlig i perioden, men har etter 2016 ligget mellom 11 og 19 000 tonn.

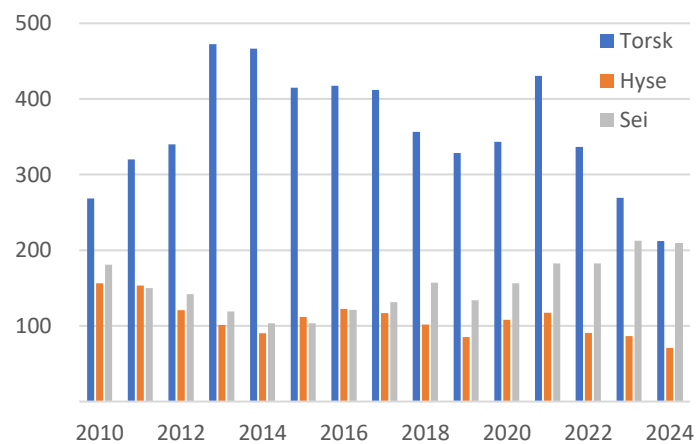
Dataetikettene over de mørke søylene viser i prosent hvor stor andel den samlede avsetningen (justert) til åpen og lukket gruppe, utgjør av samlet gruppekvote (justert) til de to gruppene. Som det går fram av disse, så har avsetningen til ferskfiskordningen utgjort mellom 6 og 11 % av kvoten til disse gruppene. Vi ser at avsetningene var størst i første del av 11-årsperioden, men denne andelen har falt med lavere kvoter de senere årene. Ser vi denne avsetningen opp mot total torskekvote, så har den ligget mellom 4,0 % (i 2023 og 2021) og 6,3 % (i 2014).

Det må innskytes at det ikke er likhet mellom de to gruppene når det gjelder andelen av gruppekvote som avsettes til ferskfiskordningen, en andel som vil være avhengig av eventuelle justeringer i avsetningen som følge av eventuelt overfiske året før. Ulikheten er imidlertid ikke veldig stor, der andelen av gruppekvote som går til ferskfiskordningen varierer mellom 5,5 (2022) og 12,9 % (2018) i åpen gruppe, mens den for lukket gruppe varierer mellom 6,2 (2022) og 10,9 % (2014).

Søylene som illustrerer fangsten av torsk på ferskfiskordningsavsetningen viser at det aggregert sett finner sted et overfiske av denne, i alle årene fra 2015 til 2021, men at ikke hele avsetningen utnyttes i årene 2013, 2014 og 2022. Utnyttelsesgraden i perioden med "overfiske" varierer fra 105–125 %, med en topp i 2020, mens underutnyttelsen er størst i 2013 (72 %) og lavest i 2022 (95 %). Går man litt bak tallene, så ser man en markant forskjell i utnyttelsen mellom lukket og åpen gruppe, og de aggregerte tallene domineres naturlig nok av at lukket gruppe har nesten 90 % av total avsetning. Lukket gruppe overfisker sin avsetning i alle år unntatt 2013 og 2014, og har i perioden en gjennomsnittlig utnyttelsesgrad på 106 %. For åpen gruppes del er det kun ett år at avsetningen overutnyttes. Det skjer i 2020 – der fangsten overstiger avsetningen med 12 %. Utnyttelsen av avsetningen de andre årene varierer mellom 46 % (i 2022) og 100 % (2015) – med et gjennomsnitt på 75 % for alle år.

Søylene i figuren over viser hvor mye torsk som er avsatt til ferskfiskordningen og fangsten av torsk som er avskrevet på ordningen. Men effekten i tonn er større enn dette av to årsaker: For det første vil tilgjengelighet og forhold ved ferskfiskordningen (oppstartstidspunkt, kvotebonusprosent og andre bestemmelser) ha betydning for hvor mye fartøy avsetter av egen torskekvote for å kunne gjennomføre et rasjonelt fiske som også utnytter ferskfiskordningen. For det andre vil kvanta avsatt til ferskfiskbonus

"trekke løs" fiske etter andre fiskeslag som bidrar til å få løs den torsken som kan trekkes av avsetningen. I senere gjennomgang ses det nærmere på de kvantum dette utgjør i perioden ferskfiskordningen har vært aktiv (2013–2023). Utnyttelsesgraden avhenger ikke bare av tilgjengelighet, men også hvordan opplegget for ferskfiskordningen ellers er lagt opp, der bonusprosent, oppstartstidspunkt og tilgjengelighet også av andre fiskeslag spiller inn. De sentrale artene er hyse og sei, og i figuren til høyre er nasjonale kvoter for disse illustrert sammen med torsk (nord for 62° N).

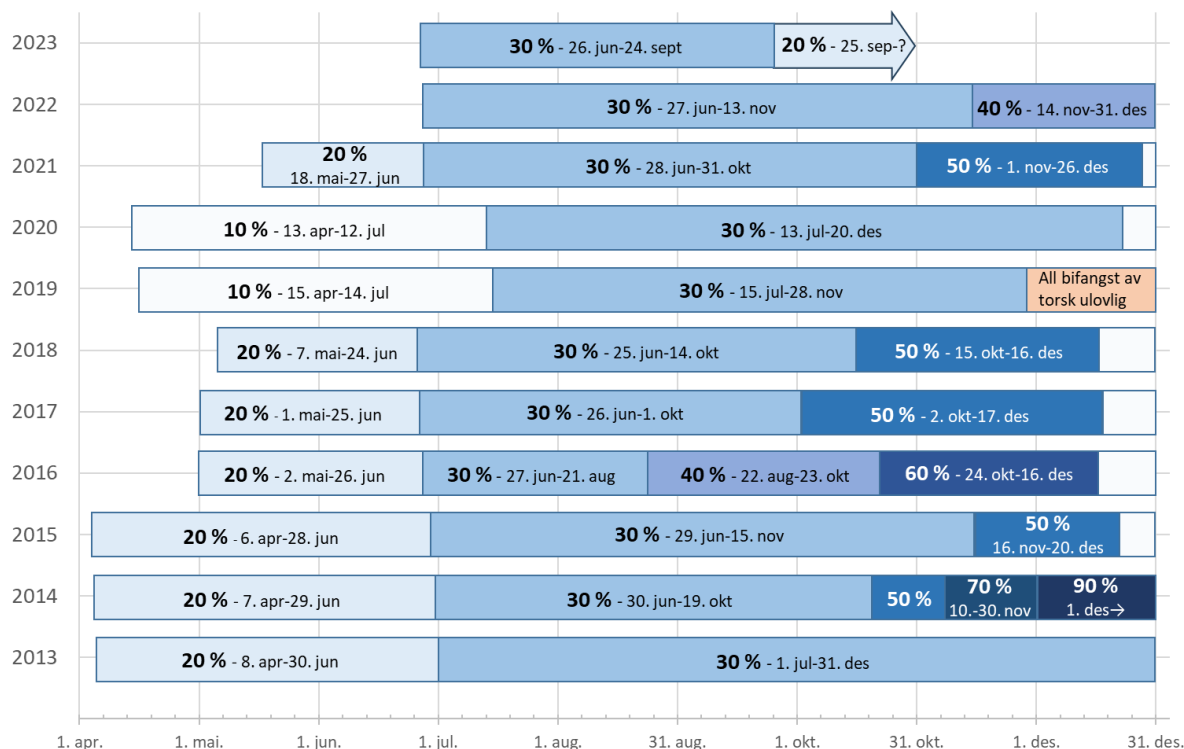


Figur 4 Norske kvoter av torsk, hyse og sei nord for 62° N, 2010–2024, i 1000 tonn

Utviklingen i torskebestanden er nevnt under den forutgående omtalen av kysttorskeproblematikken, men Figur 4 gir også et bilde av denne, gjennom en illustrasjon av torskekvotene fra 2010–2024.

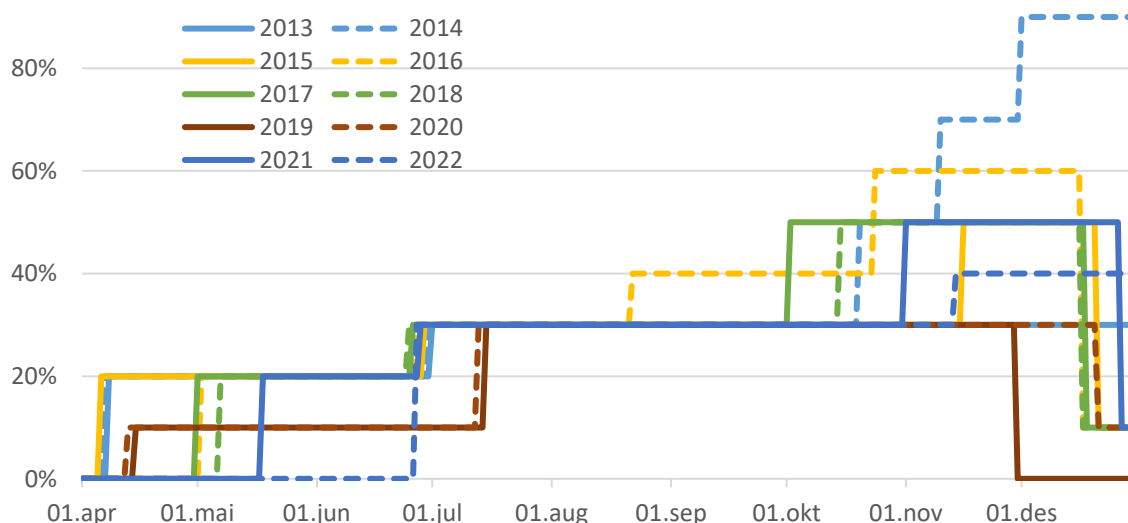
Figuren gir også et bilde på den relative tilgjengeligheten av disse artene. Samlede kvoter på torsk, hyse og sei har i perioden variert mellom 492 000 tonn i 2024 og 692 000 tonn i 2013. Trenden for torskekvotene er klart negativ, og er redusert fra om lag 470 000 tonn i 2013 til 212 000 tonn i 2024. For sei er det en positiv trend mens utviklingen for hyse er jevnere om enn med en klar nedgang etter 2020. Torskens andel av totale kvoter på torsk, hyse og sei har variert med mellom 71 % i 2014 til årets 43 % (2024). Hyseandelen holder seg jevn rundt 14–19 % siden 2013 og seien øker sin andel over tid fra 15–20 % tidlig i perioden og til 43 % i 2024.

I figurene under illustreres det for hvert av årene hvordan ferskfiskordningen har forløpt med tanke på oppstart (og avslutning) og ulik torskebonus/kvotetillegg underveis i perioden. Dette er gjort på to ulike måter, og Figur 5 og Figur 6 kan gjerne ses i sammenheng med Figur 3 med tanke på utnyttelsesgrad av avsetningen, hvor forholdet mellom avsetning og fangst kan forklare størrelsen på kvotetillegget mot slutten av året.



Figur 5 Tidspunkt for oppstart og endringer i kvotetillegg, samt størrelse, i ferskfiskordningen, 2013–2023

Figuren viser at oppstarten av ferskfiskordningen har variert mellom primo april de første årene, og ultimo juni i de to siste. Kvotetillegget ved oppstart har vært enten 20 % eller 10 %, men det mest varige karakteristika har vært en økning i kvotetillegget til 30 % ved utgangen av juni eller senest medio juli. De to seneste årene har oppstarten vært på dette tidspunktet, og da med et 30 % tillegg. Enkelte år har kvotetillegget holdt seg på 30 % ut året, eller til avsetningen beregnes oppfisket (i tre av ti år). Vanligvis har kvotetillegget holdt seg på 30 % til ultimo august eller helt til medio november før det økes ytterligere til 40 eller 50 %. Figuren viser at tillegget har vært økt til inntil 90 % (2014), men som regel ikke mer enn 50 %. I løpet av tiårsperioden 2013–2022 har kvotetillegget vært på maksimalt 30 % i tre år, 40 % i to år, 50 % i fire år, eller 60 eller mer kun to av årene.



Figur 6 Størrelse på kvotetillegg i ferskfiskordningen ulike år, etter dato – 2013–2022

Figur 6 gir en annerledes vinkling på hvordan utviklingen i kvotetillegget har vært under ferskfiskordningen. Her går det godt fram at det bare unntaksvis har vært høyere enn 50 %. Videre ser vi at det bare er tre år der fisket på avsetningen på et "høyt" kvotetillegg, ikke har blitt stoppet før årsskiftet (i 2013, 2014 og 2022). Som regel reduseres kvotetillegget til 10 % mot slutten av året, og kun ett år (2019) går kvotetillegget i null i god tid før årsskiftet (2019). Figuren viser også hvordan oppstarten på ordningen varierer mellom år, fra starten av april til slutten av juni, og – igjen – at et kvotetillegg på 30 % synes å være "normalen" gjennom perioden.

3.1.1 Ferskfiskordningen år for år

Under gjennomgås innretningen på ferskfiskordningen år for år i den perioden den har virket. Dette gjøres i litt grove trekk rundt avsetning, oppstart og endring av kvotetillegg, samt fangst på ordningen.

I **2013** avsettes 19 200 tonn til lukket gruppe og 2 300 tonn til åpen gruppe. Som følge av den store kvoteøkningen fra 2012, og påfølgende omsetningsproblemer under vinterfisket, klarer verken åpen eller lukket gruppe å ta avsetningen over ferskfiskordningen. Utnyttelsen ved årsslutt viser en rest på henholdsvis 27 og 41 % i lukket og åpen gruppe. Fartøyene mellom 15 og 21 meters hjemmelslengde er de som i størst grad utnytter den.

2014 starter opp med en avsetning på samme nivå som i 2013. Som et resultat av en tilbakeføring av ubenyttede tredjelandskvoter, tilføres det ferskfiskordningen 7 700 tonn 20. oktober, og kvotetillegget økes til 50 %. Til sammen ble da avsetningen på 26 000 tonn til lukket gruppe og 3 200 tonn til åpen gruppe. Til tross for at tillegget ble økt til 70 % 10. november, og videre til 90 % fra 1. desember, så lyktes det ikke flåten å ta hele avsetningen. Restansen av avsetningen ved årets slutt var på henholdsvis 11 og 36 % for lukket og åpen gruppe. De minste fartøyene i lukket gruppe overutnyttet ordningen med tanke på avsetningen, mens fartøyene mellom 15 og 21 meters hjemmelslengde og åpen gruppe hadde en vesentlig underutnyttelse.

I **2015** justeres avsetningen til ferskfiskordningen ned med 10 %, i tråd med kvoteutviklingen. Avsetningen ved årets start blir derfor 17 200 tonn til lukket gruppe og 2 100 tonn til åpen gruppe, med 20 % fra 6. april og 30 % fra 29. juni. Fra 4. november overføres det 4 230 tonn til ferskfiskordningen fra ubenyttet kvantum i andre ordninger (kystfiskekvoten, forsknings-, lærling- og undervisningsformål, kvotebonus levendelagring og innblanding i loddefisket), slik at avsetningen øker til nesten 21 000 tonn i lukket gruppe og knappe 2 600 tonn i åpen gruppe. Fra 16. november økes kvotetillegget til 50 %, men tas ned til 10 % fra 21. desember. Ved årets slutt viser beregningene at avsetningen på totalt 23 500 tonn ble overfisket med knappe 2 000 tonn. Overfisket stammet i all hovedsak fra lukket gruppe under 11 meter, mens fartøy i lukket gruppe mellom 15 og 21 meter hadde en stor restanse av avsetningen.

I **2016** ble det avsatt et kvantum til ferskfiskordningen på nivå med tidligere år; 17 200 tonn til lukket gruppe og 2 100 tonn til åpen gruppe. Kvotefleksibilitetsordningen, og lukket gruppes overfiske på 1 900 tonn av ferskfiskordningen i 2015, førte til en tilsvarende reduksjon for 2016, slik at den justerte kvoten på ferskfiskordningen ble 15 300 tonn for lukket gruppe. Som følge av at en tidlig åpningsdato (primo april) ikke bidro nevneverdig til utjevning på høsten, ble åpningen utsatt til 2. mai, med samme tillegg som tidligere (20 %). Fra 27. juni økes det til 30 %. Et argument for å utsette åpningen av fisket på ferskfiskordningen til mai var at halvparten av avsetningen i 2015 var oppfisket per 3. mai. Ordningen i 2016 ble også kjennetegnet av tidlig og relativt hyppig justering av kvotetillegget, som økte til 40 % fra 22. august. Fra 24. oktober øker den til 60 %, for deretter å reduseres til 10 % fra 12. desember. Ved årsslutt var avsetningen til ferskfiskordningen overfisket med om lag 1 400 tonn, der de som utnyttet den best var fartøy med hjemmelslengde mellom 15 og 21 meter. Det til tross, hadde denne fartøygruppen store restkvoter ved årets slutt.

I **2017** er avsetningen til ferskfiskordningen den samme som tidligere (17 200 tonn til lukket gruppe og 2 100 tonn til åpen gruppe). Til tross for et overfiske på ordningen i 2016, justeres ikke avsetningen tilsvarende ned dette året. Departementet beslutter at overfisket trekkes fra "toppen" – før fordeling. Størrelsen på tillegget fulgte samme mønster som for 2016, med 20 % fra 1. mai og 30 % fra 26 juni. Fra 2. oktober økte kvotetillegget til 50 %. Da gjensto det om lag 45 % av avsetningen for lukket gruppe og 56 % for åpen gruppe. Ferskfiskordningen er et stort tema på reguleringsmøtet etter evalueringen. Fra 18. desember reduseres kvotetillegget til 10 %, og ved årets slutt har lukket gruppe overfisket avsetningen med vel 2 500 tonn (15 %) mens det for åpen gruppe gjenstår 250 tonn (11 %).

Også i **2018** er avsetningene til åpen og lukket gruppe lik som de to foregående år (hhv. 17 200 tonn og 2 100 tonn), etter at departementet bestemte at overfisket i 2017 trekkes fra totalkvoten før fordeling på fartøygrupper. Blåsteinbit og skate ekskluderes fra beregningsgrunnlaget. Oppstart settes en uke senere (7. mai) enn i 2017, med et kvotetillegg på 20 %, som økes til 30 % fra 25. juni. Fra 15. oktober øker kvotetillegget til 50 %. Da gjeninntas også skate inn i beregningsgrunnlaget. Ved utgangen av 2018 har lukket gruppe overfisket avsetningen til ferskfiskordningen med 1 900 tonn mens åpen gruppe har en restanse på 900 tonn.

I **2019** reduseres avsetningen til ferskfiskordningen i tråd med kvotenedgangen, til henholdsvis 15 000 tonn for lukket gruppe og 1 840 tonn for åpen gruppe. Avsetningen til lukket gruppe justeres også for overfisket i 2018, slik at avsetningen blir på 13 140 tonn. Oppstarten fremskyves til 15. april med et kvotetillegg på 10 % som øker til 30 % fra 15. juli. Fra 29. november er det stopp i ferskfiskordningen og all bifangst av torsk forbys. Da er avsetningen til lukket gruppe overfisket. Også åpen gruppe rammes av stoppen til tross for at de har en rest igjen av avsetningen (mens gruppekvoten er overfisket). Ved årsslutt er overfisket i lukket gruppe på nesten 1 700 tonn, mens avsetningen til åpen gruppe har en rest på om lag 300 tonn.

I **2020** øker avsetningen til lukket gruppe fra 15 000 til 15 270 tonn, men reduseres som følge av overfisket i 2019 til 13 586 tonn. Avsetningen til åpen gruppe øker til 1 870 tonn. Oppstarten er på linje med året før; 10 % fra 13. april, som øker til 30 % fra 13. juli. Nytt av året er at fisk som er nedklasset på landings-/sluttseddel, som skadd eller vrak, inngår ikke i beregningsgrunnlaget. Med COVID-19 som kommer midt i sesongen, fører det til stor usikkerhet i sektoren, særlig med tanke på markedsforholdene for fersk torsk og hyse. Det roer seg litt over tid, og utover året tar fisket seg opp. Næringen er mer bekymret for ferskfiskordningen og de konsekvenser den har for kysttorskbeskatningen (og eventuelt tap av MSC-merket). Sjømatklyngen på Senja og ordføreren i Skjervøy tar til orde for en ferskfiskordning også for torsketrålerne. Igjen diskuteres skate som bonusgrunnlag, og det stilles spørsmål om avsetningene bør inndeles gruppevis etter Finnmarksmodellen og om kystfartøys seinotkvote skal gi opphav til bonus når redskapsfleksibilitet utnyttes. Utover høsten minker det raskt på avsetningen og etter et overfiske (både i lukket og åpen gruppe) bestemmer NFD å redusere kvotetillegget til 10 % fra 21. desember og dekke inn overfisket på ubenyttet avsetning til levendelagringsbonus, samt ved å forskuttere av 2021-kvoten. Ved årsskiftet er avsetningen til lukket gruppe overfisket med 3 500 tonn og avsetningen til åpen gruppe overfisket med 230 tonn.

For **2021** bestemmer NFD at avsetningene ikke økes i tråd med kvoteøkningen (som var Fiskeridirektørens) forslag, men holdes på nivå med året før, med 15 270 tonn til lukket gruppe og 1 870 tonn til åpen gruppe. Oppstarten settes imidlertid en måned senere enn i 2020, fra 18. mai, med et kvotetillegg på 20 %. Dette økes til 30 % fra 28. juni. Vinterfisket går treigere enn vanlig, av flere årsaker (dårlig vær, korona, nordligere innsig) noe som skaper utfordringer for den minste flåten. Ultimo september gir NFD fritt fiske etter torsk for åpen gruppe, og fra 1. november øker kvotetillegget til 50 %. Fra 27. desember går kvotetillegget ned til kun 10 %. Ved årsskiftet viser det seg at lukket gruppes avsetning er overfisket med 2 100 tonn, mens åpen gruppes restanse er 740 tonn (og en rest av gruppekvoten på 5 900 tonn).

I **2022** reduseres torskekvoten markant fra 431 000 til 336 000 tonn (etter tilbakeførte ubenyttede tredjelandskvoter) og avsetningen til ferskfiskordningen likeså. Lukket gruppe får 12 300 tonn, mens åpen gruppe får 1 500 tonn. Samtidig utsettes oppstart av ordningen helt til 27. juni, med et kvotetillegg på 30 %, for å kunne strekke sesongen i et år med lave kvoter. Både Sjømat Norge og Norges Fiskarlag tar til orde å fremskynde åpningen – til 16. mai. Mye uvær gjør at vinterfisket tar lang tid og fartøy i lukket gruppe får økt maksimalkvotetillegget med 20 % i slutten av mai. Som en del av forslagene fra Fiskeridirektoratet for nye kysttorskreguleringer påpekes det at dersom man ønsker å redusere kystfisket etter torsk om høsten vil det vanskelig la seg forene med et mål om å gi fiskeindustrien tilgang på ferskt råstoff fra kystflåten utover året. Ett grep kan være å redusere kvotetillegget til 20–30 % og å holde torsk utenfor beregningsgrunnlaget. Tidlig i oktober blir det klart at lukket gruppe under 11 meter og åpen gruppe har store restanser på gruppekvotene sine (respektive 7 700 og 6 400 tonn). For førstnevnte økes maksimalkvotetillegget med 40 % (+ 8,5 tonn torsk) mens åpen gruppe får fritt fiske på torsk fra 10. oktober. Det hersker uenighet i næringen om kvotetillegget på ferskfiskordningen bør økes til 50 %, men det øker til 40 % fra 14. november og holdes på dette nivået ut året. Ved årsslutt har lukket gruppe overfisket avsetningen med 176 tonn (1 %) mens åpen gruppe har en rest på 817 tonn (55 %).

For **2023** reduseres avsetningen til ferskfiskordningen i tråd med kvotenedgangen og lukket gruppes volum blir 9 840 tonn, som reduseres med fjorårets overfiske til 9 664 tonn. For åpen gruppe avsettes 1 200 tonn til ferskfiskordningen. Oppstart settes på nivå med året før, til 26. juni og et kvotetillegg på 30 %. For første gang siden oppstarten justeres denne ned tidlig på høsten, fra 30 til 20 % fra 25. september, som følge av at store deler av avsetningen er beregnet oppfisket. Det reduserte tillegget annonseres fire dager før det inntreffer, og ved utgangen av uke 38 (24. september) gjenstår 39 % av avsetningen til lukket gruppe, og 64 % av åpen gruppes avsetning. Igjen er det i lukket gruppe de mellomste fartøygruppene som har utnyttet ordningen best (i særlig grad gruppen "15–21 meter"), mens de minste ligger langt bak i forhold til en andel etter Finnmarksmodellen.

3.1.2 Fangst og landinger under ferskfiskordningen

Formålet med ferskfiskordningen har vært å strekke sesongen med tilbud av fersk fisk, for å holde fiskeindustrien med råstoff og i aktivitet utenfor sesongen. I tillegg har det vært et formål at ordningen skal bidra til at kystflåtens kvoter av øvrige fiskeslag skal tas i løpet av året. Ferskfiskordningens bonus for torsk gir flåten insentiver til å fiske etter andre arter (kanskje i første rekke hyse). Dette vil kunne avhjelpe fartøy uten gjenværende kvoter på torsk, i perioder hvor bifangst av torsk er uunngåelig, til å avvikle et sei- eller hysefiske som ellers ikke ville finne sted.

Vurderingen av hvor målrettet og effektiv ordningen er, må gjøres opp mot dens evne til å oppnå disse formål:

- 1) Strekke torskesesongen, og bidra til landinger av andre arter utenfor sesong
- 2) Tilførsel av fisk til fiskeindustrien utenfor sesong
- 3) Bidra til fangst (og landinger) av andre arter, og at kvoter på andre arter tas

Punkt 2 ovenfor henger nært sammen med punkt 1: Landinger utenfor sesong av fersk fisk vil naturligvis innebære tilførsel av fisk til fiskeindustrien. Punkt 3 vil følge naturlig fra ferskfiskordningens innretning. Et fartøy som utelukkende fisker torsk i løpet av en uke må ha gjenværende torskekvoter for å kunne utnytte ferskfiskordningen all den tid kvotetillegget er under 100 %. Det har det også vært i hele ordningens levetid. Samtidig vil det være slik at jo mindre kvotetillegg (bonus), desto større vil landingene av andre arter være – gitt at torskbonusen er stor nok, og tilgjengeligheten av torsk og andre arter, til at fiskerne anser det regningsssvarende å drive et fiske utenom sesongen.

Hva er sesongen – og hva er utenfor sesongen?

Som nevnt over er ett springende punkt for en slik analyse hvordan man definerer sesongen. Det er avgjørende for å evaluere hvor godt ordningen treffer for å trekke råstofflandinger til *utenfor* sesongen. Det er ovenfor vist til at andelen av torskefangsten som leveres i løpet av årets siste tertial (september–desember) er svært begrenset. For ferskt torskeråstoff fra kystflåten har andelen vært på om lag 6 % de siste ti årene, med noe variasjon. I løpet av første tertial (januar–april) landes om lag 85 % av all fersk torsk fra kystflåten, mens det i løpet av mai måned landes om lag like mye som i årets siste fire måneder (5,4 %). Månedlig, fra juni til desember, landes om lag 1–2 % av årets torskefangst. Til sammen landes om lag 10 % av årskvantumet av fersk torsk fra juni og ut året. Om landingene fordelte seg jevnt over årets måneder ville det hver måned blitt landet 8,3 % av årskvantumet.

Her vil vi derfor legge til grunn at torskesesongen strekker seg fra januar til og med april, og at resten av året kan regnes som utenfor sesongen. Det springende punkt er hvorvidt mai skal regnes med som en del av sesongen, eller holdes utenfor sesong. Både kvantum og andel fersk torsk som tradisjonelt landes i mai måned er substansielt mindre enn det som ilandføres i de foregående månedene (januar–april), men samtidig substansielt høyere enn det som ilandføres i de øvrige sju siste månedene av året. Selv om ferske torskelandinger i mai de siste 20 årene i snitt har ligget på cirka 5,4 %, så varierer det betydelig. I 2006 var denne på 7,6 % mot 2,7 % i 2012. Andelen landet i juni til desember har i snitt vært på 10 %, men varierer mellom 15,4 og 6,9 % (i hhv. 2010 og 2009).

Det fins gode argumenter både for å inkludere og ekskludere mai fra torskesesongen. På den ene siden kan mai holdes utenfor siden Lofotfisket, og fisket etter skrei under dens gytevandring, da er avsluttet. Om man ser "flytting av torskekvantum" utenfor sesongen som et bevisst valg fra aktørene, der en del av torskekvoten avsettes til et høstfiske (eller til fiske utenfor sesongen), så kan det være gode grunner til ikke å ta med mai i beregningen. Fiske etter torsk i mai kan være en naturlig forlengelse av sesongfisket dersom vær eller tilgjengelighet har bidratt til lav kvoteutnyttelse i sesongen. Fiske på såkalt "returtorsk" (skrei på vei tilbake til Barentshavet etter gyting), og vårtorskefisket i Finnmark finner gjerne sted i mai. Fra et perspektiv der ferskfiskordningen skal gi insentiver til aktørene å utsette torskefisket utenfor sesongen, vil det være naturlig å ekskludere mai måned, ettersom den ligger tett opp mot sesongen. Det vil være en vesens forskjell mellom å utsette eller forlenge fisket etter torsk til mai måned, enn å vente til høsten. Innretningen av ferskfiskordningen gir imidlertid sterkere insentiver til det siste, gjennom et differensiert kvotetillegg som øker over tid, etter en relativt begrenset oppstart.

Aktørenes valg av driftsopplegg påvirkes av flere elementer enn reguleringsbestemmelser alene. Ferskfiskordningen kan jevnføres med ei bifangstordning. Men for å delta i ordningen, bør fiskerne ha kvoter igjen på torsk, hvor kvotetillegget i ferskfiskordningen kan utnyttes som en bonus, og lavere kvotebelastning. For rederens beslutning om hvorvidt fartøyet skal delta i et fiske utenom sesongen eller ikke, kan også følgende faktorer virke inn: Økonomiske forhold som førstehåndspriser og priser på innsatsfaktorer (som bunkers, redskap og forsikringer), mannskapssituasjon og tariff, rettigheter i alternative fiskerier, øvrige fangstreguleringer, tilgjengelighet, avstand til fiskefelt og mottak, størrelsen på kvoten (eller kvoterestansen) og tilgjengeligheten av torsk og andre fiskeslag i de områdene og tidsrom som er aktuelle for fiske. I et slikt perspektiv vil valget av å fiske utenfor sesongen påvirkes av flere faktorer enn de utelukkende reguleringstekniske knyttet til ferskfiskordningen.

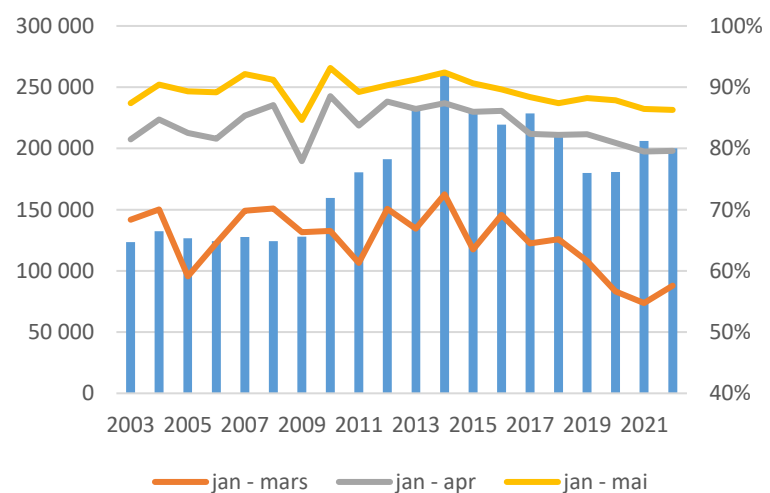
For årene der oppstarten av ferskfiskordningen skjedde i april, ble store deler av torsken belastet ordningen tatt opp ila denne måneden. I 2014 og 2015, da ordningen startet opp i begynnelsen av april med et 20 % kvotetillegg, ble henholdsvis 19 og 30 % av total fangst belastet ordningen landet i løpet av april. I 2014 ble ikke avsetningen tatt, og kvotetillegget var på 90 % fra 1. desember, mens i 2015 ble kvotetillegget redusert til 10 % fra 20. desember, etter et kvotetillegg på 50 % fra medio november. I 2019 og 2020 skjedde oppstarten medio april og med et kvotetillegg på kun 10 %. Torskefangstene i

april belastet begge år om lag 10 % av fangsten, der det ble stopp 29. november (og bifangstforbud av torsk) i 2019 og en reduksjon i kvotetillegget fra 30 til 10 % fra 21. desember i 2020. Fisket i mai månedene disse årene tok ytterligere 18–19 % i 2014 og 2015, hvilket bidro sterkt til at 45–55 % av fangsten på ordningen var oppfisket før andre halvår tok til. Tilsvarende var andelen tatt i mai på 14–15 % i 2019 og 2020, slik at 70 % gjenstod for fiske i andre halvår.

En sammenstilling av fiskeaktiviteten før og etter ferskfiskordningen vil heller ikke gi det riktige bildet av hva ordningen isolert sett har bidratt til. Forholdene kan variere svært mellom år, også fordi bifangstordningen virket fra 2008 og til og med 2012, med en distriktskvote i 2006 og 2007. Torskekvote gjorde blant annet et byks på 32 % fra 2012 til 2013, samtidig som kvotene for hyse og sei i nord falt med henholdsvis 35 og 16 %. Effektene av ferskfiskordningens betydning gjennom torskereguleringene i 2013 er derfor vanskelig å isolere fra tidligere års ordninger. Går vi tilbake til perioden 2003–2009, så tilsvarer det en situasjon der torskekvoten var på under det halve av dagens nivå. Antall fartøy i lukket kystgruppe var 2 735 ved utgangen av 2004, hvorav 564 med hjemmelslengde over 15 meter. Medio mai 2017 var antallet 1 731, hvorav 200 over 15 meter, en reduksjon i antall på henholdsvis 37 og 65 %. Om man sammenholder 2004 og 2016 fra Figur 2, så tilsvarer kystflåtens høstfangst av torsk (fra september til desember) 7,7 % av totalfangsten 17 700 tonn, mens andelen på 8,7 % i 2004 utgjorde kun 8 300 tonn. Et alternativ ville vært å se utelukkende på gruppen konvensjonelle fartøy over 21 meter (men under 500 m³ lasteromsvolum) som ikke var omfattet av bifangstordningen (2008–2012).

I henhold til diskusjonen over er det et sentralt spørsmål å definere hva som er hovedsesongen i torskfiskeriene. I det tradisjonelle torskfisket anses Lofotsesongen å strekke seg frem til (og med) påske, som kan inntreffe fra slutten av mars til slutten av april. Etter Lofotsesongen har det tradisjonelt vært et vårtorskfiske på utgytt torsk på vei tilbake fra gytefeltene til Barentshavet (returtorsk) eller ung torsk som beiter på lodde. Vårtorskfisket, som i hovedsak foregår utenfor Finnmark har normalt strukket seg helt frem til juni.

I vår tilnærming defineres torskeseongen som januar til og med april. Ser vi utelukkende på fersk torsk fra kystflåten¹², så framgår andelen som landes i ulike tidsrom av første halvår av Figur 7 for årene 2003–2022. Fra figuren synes det derfor naturlig å definere torskeseongen som månedene januar til april. For hele perioden 2003–2022 har kystflåten landet 3,7 millioner tonn fersk torsk, hvorav 84 % landes i årenes fire første måneder (og 2/3-deler i perioden januar til mars). Tar vi med mai så øker andelen med 5,5 % slik at 90 % av all fersk torsk



Figur 7 Kystflåtens landinger av fersk torsk (søyler) i tonn, og andel tatt i ulike tidsrom i perioden 2003–2022

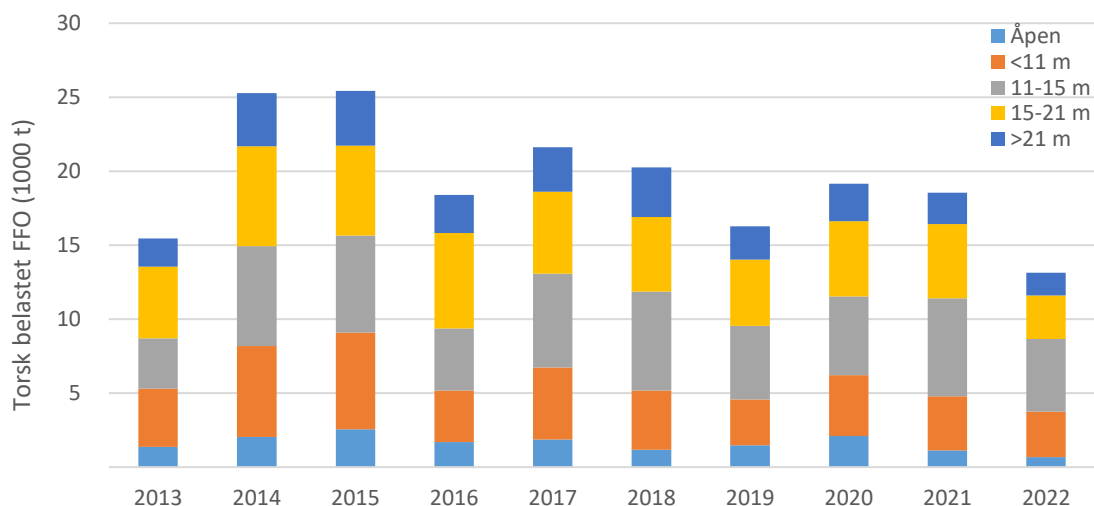
landes i perioden januar til og med mai. Over de senere årene, fra om lag 2011, har andelen fersk torsk som landes i april og mai økt noe, og kompensert noe for reduserte landinger i januar. Fra figuren ser vi at andelen fersk torsk tatt i perioden januar–mars er redusert betraktelig over perioden etter 2012, men at dette oppveies noe av økte landinger i april og mai. Likevel ser vi at trenden siden 2014 er at

¹² I Figur 2 inkluderes alle torskelandinger fra kystflåten, også fryst.

noe mindre andeler av den ferske torsken fra kystflåten leveres i sesongen, uavhengig av hvilket tidsrom sesongen defineres som. Med andre ord; en større andel av den ferske torsken som landes hvert år landes utenfor sesongen, der landingene i sesongen (januar–april, eller januar–mai) er redusert med om lag 6 prosentpoeng de siste åtte år. Kanskje en indikasjon på at ferskfiskordningen har en viss effekt?

Torskelandinger belastet ferskfiskordningen etter fartøy-/lengdegruppe

Med torskeseasonen definert som januar til og med april, kan det illustreres hvilke kvanta torsk som er tatt innenfor ferskfiskordningen i de ulike månedene. I Figur 3 er utnyttelsen av ordningen illustrert aggregert for hvert år, sett opp mot avsetningen. I datakjøringene vi har fått fra Norges Råfisklag er ikke 2013 inkludert, som følge av at det var stor usikkerhet rundt den og det tok tid før salgslag og direktorat fikk systemene på plass for å administrere den på en tilfredsstillende måte¹³. Selv om 2013 ikke er med i oversikten, mener vi det ikke utgjør en stor mangel ettersom ordningen var tilsvarende som for 2014 og fordi ordningen heller ikke ble utnyttet fullt ut. Dette, sammen med mangel på data gjør at fisket på ordningen i 2013 er utelatt i de neste figurene. I Figur 8 illustreres først den årlige fangsten av torsk som har vært belastet avsetningen til ferskfiskordningen for henholdsvis åpen og lukket gruppe, der sistnevnte er inndelt etter Finnmarksmodellen etter hjemmelslengde, for perioden 2014–2022.



Figur 8 Årlig bruk av ferskfiskordningens avsetning av torsk, i 1000 tonn, fordelt på reguleringsgrupper i konvensjonell kystflåte, 2013–2022 (Kilde: Norges Råfisklag)

Figuren viser fangsten på ferskfiskordningen av de ulike gruppene i konvensjonelt kystfiske, der lukket gruppe er inndelt etter hjemmelslengdeintervallene i Finnmarksmodellen. Søylene viser samme utvikling og størrelse som de lysere søylene i Figur 3, og kan også ses i sammenheng med kvoteutviklingen i perioden. Vi ser at fangsten belastet ferskfiskordningen viser en nedadgående trend i perioden, fra om lag 25 000 tonn i årene 2014 og 2015, til kun om lag 13 000 i 2022. Resultatet med tanke på fangst av torsk som belastes avsetningen henger selvfølgelig nøye sammen med både avsetningens størrelse, men også med andre forhold som oppstartstidspunkt, kvotetillegg, andre reguleringer i torskesektoren og generelle forhold som vær og tilgjengelighet i fisket etter torsk og andre arter. Men før vi går videre

¹³ I reguleringsmøtet i juni 2013 påpeker Råfisklaget at ferskfiskordningen er god, men så komplisert at det kreves gode registre. Blant annet for at fiskerne skal ha oversikt over restkvote til enhver tid. Fiskeridirektøren tilkjennega støtte til kompleksiteten, som innebærer utfordringer også for direktoratets registre. Ved reguleringsmøtet høsten 2022 fraråder Råfisklaget endringer i retning av geografisk virkeområde, siden "... eventuelle endringer som foretas må være mulige å kontrollere og håndtere i kvotesystemet", og systemet er allerede i dag meget komplekst.

med tanke på hvilken ekstra fangst avsetningen til ferskfiskordningen gir, kan det være verd å se nærmere på de ulike reguleringsgruppene fangst innenfor ferskfiskordningen.

Ferskfiskordningen henter sin avsetning ved at deler av gruppekvoten til lukket og åpen gruppe i konvensjonell kystflåte forbeholdes for denne. Som omtalt over, har avsetningen i lukket gruppe utgjort mellom 6,2 og 10,9 % av gruppekvoten i perioden, mens avsetningen i åpen gruppe har utgjort mellom 5,5 og 12,9 % av gruppekvoten. Avsetningen er tilgjengelig for alle fartøy i gruppene, men fordeles ikke til reguleringsgruppene (hjemmelslengdegruppene) med andeler tilsvarende de i Finnmarksmodellen, men til hele fartøygruppen i lukket gruppe. Flere næringsorganisasjoner har i senere år tatt til orde for at fordelingen burde skje ut fra de vanlige fordelingsnøkklene i Finnmarksmodellen, eller tatt til orde for andre fordelinger (over og under 21 meter hjemmelslengde). Andre har igjen bedt om at fartøy som har dobbel grunnkvote innen sei nord for 62° N (konvensjonell og seinot) bare bør få benytte en av grunnkvotene (og evt. tilhørende strukturkvoter) innen ferskfiskordningen, dersom de utnytter redskapsfleksibilitetsbestemmelsen og fisker seinotkvota med konvensjonelle redskap (snurrevad). Hittil har ikke slike krav blitt tatt til følge, muligens for å unngå å gjøre en komplisert ordning mer innfløkt, men det kan være opplysende å se litt nærmere på hvilke reguleringsgrupper som i større grad utnytter ordningen, og hvilke som ikke gjør det i samme utstrekning som de bidrar til dette.

Fra Figur 8 kan man kanskje se at de mellomste gruppene i Finnmarksmodellen (11–15 m og 15–21 m) utnytter ordningen bedre enn den minste og den største fartøygruppen (Under 11 m og Over 21 m). I tabellen under gjengis fordelingen mellom hjemmelslengdegruppene i Finnmarksmodellen (etter Landsmøtevedtaket i Norges Fiskarlag i 2007) sammen med andelen av fangsten til hjemmelslengdegruppene som er avskrevet ferskfiskordningen i perioden 2013–2022 (delt i to femårsperioder).

Tabell 5 Fordeling av fangst på ferskfiskordningen for gruppene i Finnmarksmodellen for periodene 2013–2017, 2018–2022 og 2013–2022, sett opp mot kvotefordelingen mellom hjemmelslengdegruppene

Fartøygruppe	Fordeling NF LM 2007	Torskefangst belastet ferskfiskordningen			Avvik mellom fangst og fordeling 2013–2022 (i prosentpoeng)
		2013–2017	2018–2022	2013–2022	
Under 11 m	27,65 %	25,76 %	22,58 %	24,18 %	-3,47
11–15 m	26,56 %	29,03 %	35,73 %	32,35 %	5,79
15–21 m	27,44 %	29,47 %	27,30 %	28,39 %	0,95
Over 21 m	18,35 %	15,75 %	14,39 %	15,07 %	-3,28

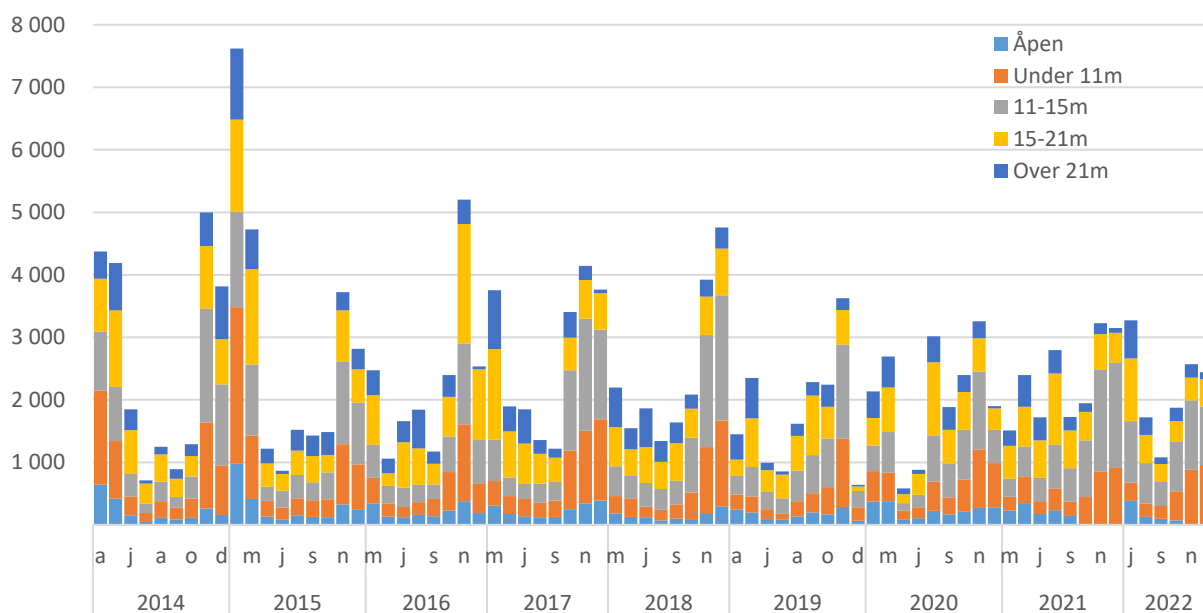
Tabell 5 viser at de ulike gruppene i Finnmarksmodellen har en variabel utnyttelse av avsetningen til ferskfiskordningen, som avviker med inntil 6 prosentpoeng fra den andelen som skulle vært gruppene til del i henhold til kvotefordelingen. For ordens skyld må det påpekes at kvotefordelingen har avveket fra Fiskarlagets fordelingsvedtak i 2007 de siste tre årene (2020–2022) som følge av en ryddejobb i Fiskeridirektoratet, der kvotefaktorer tilhørende strukturkvoter i lengdegruppene er fordelt i henhold til den hjemmelslengdegruppen grunnkvoten befant seg på. For 2022 var således andelen som følger: "Under 11 m" - 25,84 %, "11–15 m" - 27,16 %, "15–21 m" - 27,38 % og "Over 21 m" - 19,62 %. Tabellen viser at det er de mellomstore lengdegruppene som utnytter ordningen best, mens de minste og de største lengdegruppene har det største avviket i fangst, ut fra hva de er "berettiget til", gitt kvotefordelingen.

En noe liknende tabell ble presentert i Fiskeridirektoratets svar til NFD med tanke på oppfølgingen av kysttorsktiltak¹⁴ (datert 1. juli 2022), som viste fordelingen på lengdegruppene etter volum i perioden

¹⁴ Se tabell 5, s. 7, i <http://fiskeridirektoratet.no/Yrkesfiske/Dokumenter/Hoeringer/horing-om-kysttorsk-og-havdeling-i-fisket-etter-torsk-nord-for-62-n/Svar-paa-bestilling-om-oppfolging-kysttorsktiltak121222.pdf>

2017–2021. Også den viser de samme forhold som Tabell 5, om enn med noe høyere avvik mellom fangst og fordeling på gruppene: Fartøy i lengdegruppene 11–15 meter og 15–21 meter overutnytter avsetningen i forhold til en nøyaktig kvotefordeling, mens det motsatte er tilfelle for de gruppene under 11 meter og over 21 meter. Størst underutnyttelse har fartøy under 11 meter, mens 11–15 meter har størst overutnyttelse. Gruppen "Under 11 m" har bare i to av 10 år en overutnyttelse av sin andel, i 2013 og 2015, mens "11–15 m" tar mer enn sin andel av fangsten i åtte av 10 år – med 38–40 % de to siste årene (2021 og 2022). Gruppen "15–21 m" tar mer enn sin andel i seks av 10 år, med hele 38 % i 2016, mens de aller største ("Over 21 m") ikke utnytter sin rettmessige andel i noen av de 10 årene, og tar kun 12–12,5 % av fangsten avskrevet ferskfiskordningen de siste to år. Skal man finne en forklaring på dette, så kan det ligge i at de minste fartøyene kanskje ikke er rigget for å fiske etter torsk i siste halvdel av året på Øst-Finnmark, der været tidvis kan være dårlig, eller at de prioriterer krabbefiske. De større fartøyene har i større grad kvoter i andre fiskerier i andre halvår (seinot, makrell, NVG-sild) hvilket muligens kan forklare en begrenset deltakelse i fisket på ferskfiskordningen.

Et annet spørsmål, gitt vurderingene om sesong over, er om det fins forskjeller mellom grupper når de utnytter ferskfiskordningen. Ferskfiskordningen har vært kritisert for å starte opp for tidlig for å kunne bidra i særlig grad til å strekke sesongen. Oppstarten på ordningen har variert mellom primo april i begynnelsen av perioden, til ultimo juni de to siste årene. Samtidig vil utnyttelsen av ordningen, målt som torsk belastet på avsetningen, være avhengig av hvor stort kvotetillegget er til enhver tid. Det har som kjent variert mellom 10 % (i første periode i årene 2019 og 2020) samt helt på tampen av årene når avsetningen er eller nærmer seg oppfisket, helt opp til 60 til 90 % (2016 og 2014). I figuren under er fangsten av torsk avskrevet ferskfiskordningen illustrert månedlig for de samme gruppene som over.



Figur 9 Fangst av torsk (i tonn) belastet ferskfiskordningen for ulike fartøygrupper, per måned, 2014–2022

Figur 9 viser for hver måned i perioden 2014–2022 hvor godt ferskfiskordningen har vært utnyttet, og hvordan de enkelte lengdegruppene i Finnmarksmodellen og åpen gruppe har belastet sin torskfangst på avsetningen på ferskfiskordningen. Illustrasjonen viser en svært ulik utnyttelse av ordningen i de ti årene, jfr. Figur 8. Ulik avsetning, oppstartstidspunkt og justering av kvotetillegget gjør det vanskelig å sammenligne de ni årene. Fra Figur 8 ser vi at 2014 og 2015 er nokså like med tanke på fangst over ordningen, og det samme kan sies om 2017 og 2018, samt 2020 og 2021.

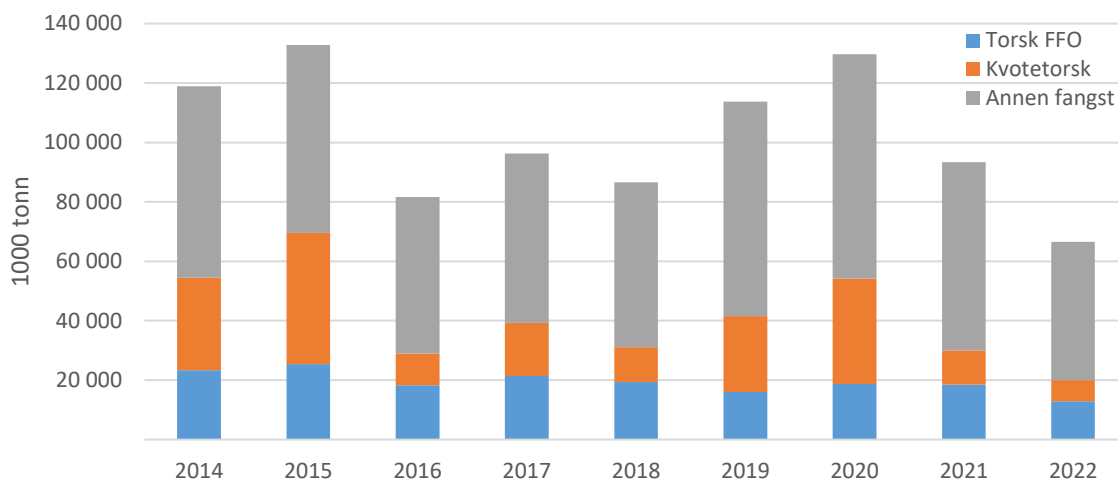
Et fellestrekk over årene er at utnyttelsen av ordningen er lavest på sommer og tidlig høst. Tidlig oppstart fører gjerne med seg stor utnyttelse av avsetningen, men her er 2018 og 2019 hederlige unntak. Da var også kvotetillegget kun 10 %. Figuren viser også at de månedlige variasjonene reduseres utover i perioden, men det har også sammenheng med lavere avsetning og lavere totalfangst på ordningen. En sammenlikning over årene med hensyn på gjennomsnittlig månedlig kvantum avskrevet ordningen med tilhørende standardavvik, viser at de to siste årene utviser minst variasjon mellom månedlige kvanta.

Vi har tidligere nevnt at en tidlig oppstart, med relativt høyt kvotetillegg (20 %), fører til at mye av avsetningen avskrives før andre halvår. For 2013 og 2011 gjenstår bare halvparten av avsetningen når juli inntreffer, mot 70–80 % i perioden 2016–2021, og – naturlig nok – nesten 100 % i 2022. Figuren viser at store deler av avsetningen tas de siste månedene av året, som er tydelig i 2016–2018 og i 2021 og 2022. Dette sammenfaller naturlig nok med høye kvotetillegg i disse periodene – alle nevnte år med 40–60 % fra oktober/november. Med slike kvotetillegg minker det raskt på avsetningen selv om det ikke kreves så høyt innslag av andre arter i ferskleveransene. Mer om det i neste avsnitt.

Et annet forhold som heller ikke er like lett å lese ut av figuren over er når de enkelte lengde-/fartøygruppene utfører sitt fiske på ferskfiskordningen. Ser man til de siste månedene av året i slutten av perioden (fra 2017) så legger man merke til at gruppen "Under 11 m" og "11–15 m" kommer sterkere ut (med større belastning av ordningen) enn for eksempel åpen gruppe og de større fartøyene. Ser man på fangst på ferskfiskordningen på høsten – i september eller senere på året – så finner man det igjen i statistikken. I gjennomsnitt over hele perioden, for alle gruppene, så tas 53 % av fangsten som belastes ferskfiskordningen i løpet av årets fire siste måneder (september–desember). For åpen gruppe er den samme andelen 42 %, og enkelte år nede i 13 og 25 % (2021 og 2022; begge år har åpen gruppe en stor restanse på både gruppekvote og ferskfiskordning). For lukket gruppe tar fartøy "Under 11 m" og "11–15 m" henholdsvis 61 og 65 % av fangsten belastet ferskfiskordningen i september eller senere på året. Det taler mot den tidligere fremsatte hypotesen om at den minste gruppens dårlige utnyttelse av ordningen kan skyldes dårlige værforhold eller prioritet av krabbefisket. I 2022 tar de minste hele 83 % av sin torskebelastning etter september, og flere år mer enn ¾-deler. For "11–15 m" tas mer enn 2/3-deler etter september i fem av de ti årene. For "15–21 m" er andelen belastet etter september på 49 %, mens andelen i september og senere for den største fartøygruppen – "Over 21 m" – er på 42 %. Over hele perioden er det november som peker seg ut som måneden der størst fangst belastes ordningen, naturlig nok siden kvotetillegget da er på sitt høyeste de fleste år.

Ferskfiskordningen – mer enn torsk

Som nevnt over, må det understrekes at volumet av de rene torskefangstene som belastes avsetningen, også utløser annen fangst av torsk (som avskrives egen gjenværende kvote) og/eller leveranser av annen hvitfisk som utløser denne bonusen. Etersom industriens aktivitet ikke baserer seg på torsk alene, må dette holdes opp mot hva som landes av øvrige hvitfiskarter som i mange tilfeller utløser ferskfiskbonusen. I det tilrettelagte datamaterialet Norges Råfisklag har kjørt ut, framgår det også størrelsen på "Annen fangst" som inngår som grunnlag for kvotetillegget på ferskfiskordningen. De 13 000 tonn torsk belastet ferskfiskordningen i 2022 ga opphav til landinger av totalt 20 000 tonn torsk (der cirka 7 000 tonn ble belastet ordinære fartøykvoter), mens om lag 47 000 tonn andre arter la grunnlaget (sammen med torsk) for torskefangsten avskrevet ferskfiskordningen. Til sammen ble da 66 600 tonn fisk landet i perioden ferskfiskordningen var i kraft, fra 27. juni og ut året. Som følge av ulik oppstart og ulik innretning varierer kvantum torsk belastet ordningen, kvantum torsk totalt og sum av all fisk landet som gir opphav til kvotetillegg mellom år. Det går fram av Figur 10.

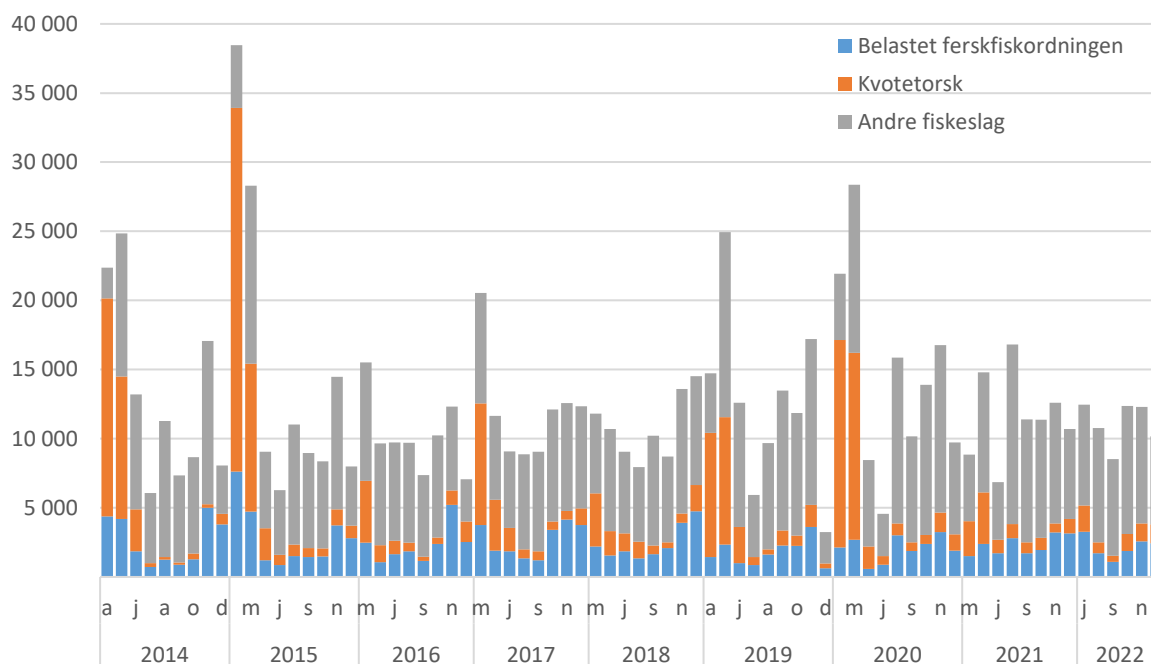


Figur 10 Årlig fangst av torsk belastet ferskfiskordningen, landinger av andre arter (annen fangst) og torsk avskrevet individuelle fartøyskvoter (kvotetorsk)

Figuren viser at fangsten av torsk som belastes ferskfiskordningen, som årlig har vært på mellom 13 000 og 25 500 tonn, bidrar til årlige landinger av torsk og andre arter på mellom 66 000 og 133 000 tonn. Et iøynefallende trekk ved figuren er den sterke reduksjon i totalt kvantum fra 2020 til 2022, som utviser en reduksjon på 40 % (fra 130 000 til 67 000 tonn). Det skyldes ikke bare reduserte kvoter og avsetning, men også at oppstarten flyttes fra medio april til ultimo juni. Om vi ser på landingene i andre halvår (etter juni) så er reduksjonen av all fangst på ordningen kun 7 % (fra 71 500 tonn i 2020 til 66 500 tonn i 2022).

Vi ser av figuren at de årene der oppstarten skjer i april (2014, 2015, 2019 og 2020) så går det forholdsvis mer av kvotetorsk (som trekkes av fartøyenes ordinære torskquote). Øvrige år er størrelsesforholdet mellom kvotetorsk og ferskfiskbonustorsk i størrelsesorden 54–84 %, mens det i disse årene ligger på mellom 130 og 190 %. For annen fangst så kan det se ut som om hvert tonn torsk tatt på ferskfiskordningen gir 2,5 til 4,5 tonn annen fisk. Nå er det selvsagt ikke slik at dette kvantumet av andre arter ville forblitt ufisket uten ferskfiskordningen, men det bidrar på sin side med et ekstra insentiv til å fiske kvotene på andre arter, gjennom et lønnsomt tillegg av torsk som går utenom fartøyets kvote. Uten ferskfiskordningen ville nok fartøyene i større grad ta sin torskquote i sesongen. Også den ekstra kvoten de ville blitt tildelt som følge av at det ikke fantes en avsetning til ferskfiskordningen. Den sannsynlige effekten ville vært at mindre ble fisket i andre halvdel av året – både av torsk og av andre arter. Å kvantifisere denne effekten er vanskelig ettersom noen nok likevel ville avsatt noe kvote til etter første halvdel av året, for å kunne utnytte et direktefiske etter andre arter der torsk inngår som en viktig eller uunngåelig bifangst.

I figuren under illustreres igjen hvordan henholdsvis torsk belastet ferskfiskordningen, fordeler seg månedlig over perioden ordningen har eksistert, sammen med torsk belastet ordinære kvoter, sammen med landinger av andre fiskeslag som gir opphav til kvotetillegg. Fartøy kan levere fersk torsk sammen med andre hvitfiskarter innenfor den gjeldende andelen i kvotetillegget, eller gjennom å få nedskrevet sine gjenværende torskquote med en mindre andel enn faktisk levert fangst av torsk.



Figur 11 Månedlige volum av torsk belastet ferskfiskordningen eller ordinære kvoter, sammen med volum av andre fiskeslag som inngår i beregningen av kvotetillegget i perioden 2014–2022 (tonn rund vekt)

Figuren over understreker at det er i løpet av de første månedene (april og mai) at bruken av ordinære kvoter er størst for å få løs en ferskfiskbonus under et kvotetillegg på 10 eller 20 %. Dette går relativt klart frem av søylene for de første månedene i årene 2014, 2015, 2017, 2019 og 2020. Enkelte år er det også disse månedene som legger størst beslag på avsetningen til ferskfiskordningen, til tross for at kvotetillegget er på sitt laveste i oppstarten. Ser vi på april 2015 alene, så landes det 38 500 tonn fersk fisk av kystflåten. Denne måneden er 4 500 tonn andre arter enn torsk, det aller meste er torsk som går av fartøykvotene (26 000 tonn), mens 7 600 tonn torsk belastes ferskfiskordningen. I november 2019 belastes under halvparten av dette kvantumet ferskfiskordningsavsetningen, med 3 600 tonn. Samtidig er kvotetillegget på 30 % (i motsetning til 20 % i april 2015). Trekket på vanlige kvoter er på kun 1 600 tonn (slik at 5 200 tonn torsk landes) sammen med 12 000 tonn annen fisk.

Det understreker poenget om at oppstartstidspunkt for ordningen er avgjørende: En for tidlig oppstart, der torsk er tilgjengelig i store kvantum innebærer at mye av avsetningen belastes selv med en liten bonus. Ser vi til 2022, med oppstart først ved utgangen av juni, sammen med 2021, da ordningen startet opp medio mai, så er det nettopp disse årene som utviser den jevneste fangsten over siste halvår.

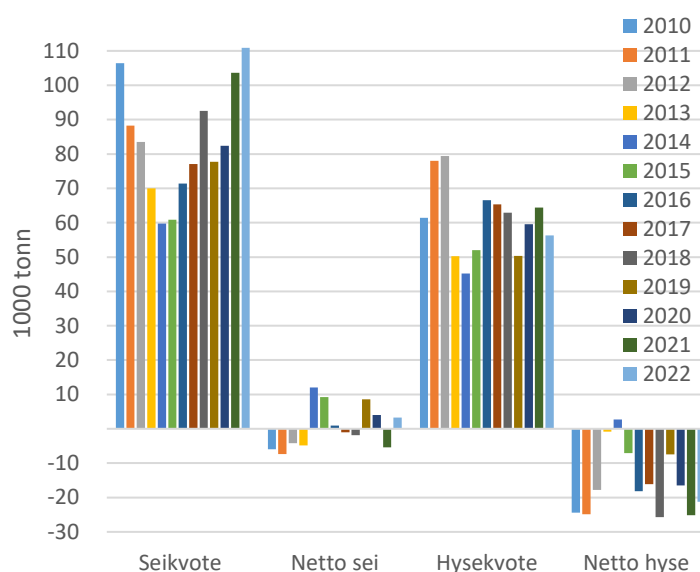
Innslaget av "Annen hvitfisk" i fangstene vil selvfølgelig også variere med størrelsen på kvotetillegget. De grå søylene gir ikke nødvendigvis det fulle bildet over hvitfisk som landes, siden direktefisket etter andre arter, der torsk ikke inngår som bifangst, ikke vil komme til uttrykk i beregningsgrunnlaget for kvotetillegget i ferskfiskordningen. Det vil være tilfellet der et fartøy i løpet av ei uke leverer utelukkende sei fra seinotfangster, eller (noe mindre trolig) fløylinefangster med utelukkende hyse, eller garnfangster av bare breiflabb. Innen seifisket i nord har det imidlertid vært en klar tendens siden 2009 at fartøy med seinottillatelse tar kvoten sin med snurrevad som følge av fritt redskapsvalg. Det innebærer at fartøy som både har seinottillatelse og konvensjonell kyst (lukket gruppe) får løs kvotetillegget i ferskfiskordningen når de fisker etter sei med snurrevad heller enn not. Det er, som nevnt, kommet kritikk mot denne muligheten, og foreslått at bare en av kvotetyperne (seinot eller konvensjonell) skal gi opphav til ferskfiskbonus. I siste reguleringsmøte (november) lå denne innstramningen på bordet, men Fiskeridirektøren avviste forslaget som følge av at det ville være arbeidskrevende og komplisert for

salgslag og direktorat å legge til rette for at aktørene skal velge en av dem, i tillegg til at gjeldende praksis bidrar til å sikre industrien tilgang til ferskt råstoff.

Ser vi på det siste målet med ordningen, om å få kystflåten til å oppfylle kvotene sine for andre arter enn torsk, så viser et overordnet bilde at det er tilfelle. Det fins imidlertid eksempler på overføringer mellom kyst- og havfiskeflåten, også i perioden ferskfiskordningen har virket. I november 2015 fikk kystflåten alene utnytte torskerestansene på 4 230 tonn fra ulike kvoteordninger (hvorav 1 760 tonn skulle gått til havfiskeflåten), i bytte mot at 4 000 tonn hyse ble overført fra kyst- til havfiskeflåten. I midten av desember 2013 ble det overført 18 000 tonn torsk til havfiskeflåten fra konvensjonell kystflåte. Koronapandemien tilrettela også for ekstraordinære overføringer mellom år for fartøygrupper og fartøy, som har vært benyttet også mellom påfølgende år etter det.

Et av formålene til ferskfiskordningen er at den skal bidra til at kystflåten tar sine tildelte kvoter av andre arter enn torsk. I figuren til høyre har vi illustrert kystflåtens disponible kvoter for sei og hyse i nord, inklusiv seinotkvoten, sammen med eventuelt over- eller underfiske av disse ("Netto"), for perioden 2010–2022. Flere forutsetninger ligger til grunn for disse beregningene¹⁵.

Figuren viser et litt forskjellig bilde med tanke på kystflåtens utnyttelse av sei- versus hysekvoter, der netto under x-aksen illustrerer uutnyttede kvoter. Vi ser at perioden startet med høye kvoter og underutnyttelse både for sei og hyse, men at seikvotene i større grad tas utover i perioden, selv med voksende kvoter. For hysekvotene er ikke trenden like iøynefallende, men det er derimot et faktum at kystflåten i mindre grad utnytter disse, og store kvantum blir stående ufisket. Totalt sett har kystflåten i perioden etter ferskfiskordningen hatt kvoter på sei på til sammen 806 000 tonn som er overutnyttet med cirka 3 %, mens hysekvotene summeres til 573 000 tonn som er underutnytta med 22 % i perioden.



Figur 12 Disponible sei- og hysekvoter for kystflåten og netto restanse, 2010–2022 (Kilde: Fiskeridirektoratet)

Selv om figuren avdekker en bedre kvoteutnyttelse for sei, men ikke for hyse, så gir den lite informasjon om hvordan ferskfiskordningen bidrar til bedre utnyttelse av disse. Et annet forhold er at fartøy-/lengdegrupper kan ha ulik kvoteutnyttelse enn det som gjelder for hele kystflåten. De åpne gruppene i disse fiskeriene har i hysefisket en restanse i alle år unntatt 2019, mens de overfisker sin gruppekvote på sei bare i tre år i perioden 2013–2022 (2015, 2019 og 2020). For de minste i lukket gruppe (under 11 meter) viser fangststatikken at de i alle år i perioden etter 2013 har en restanse på gruppekvotene for både hyse og sei. Seinotgruppen overfisker sin gruppekvote i alle år unntatt to (2020 og 2021), mens fartøy over 15 meter hjemmelslengde overfisker sine seikvoter i alle år med unntak av ett ("15–21 m" har en restanse på sei i 2021). For hyse er det bare unntaksvis at lengdegruppene i lukket gruppe ikke har en restanse, men de største fartøyene ("Over 21m") overfisker sin gruppekvote i fem av ti år, de nest største ("15–21m") i to år og "11–15m" i ett av årene. Skjønt overfiske er kanskje å trekke det langt dersom det

¹⁵ Disponibel kvote for kystflåten er beregnet per 31. desember ettersom ubenyttede tredjelandskvoter tilbakeføres. Derneft kommer det at ubenyttede ekstrakvoteordninger fordeles på kyst- og havfiskeflåten etter omforente fordelingsnøkler.

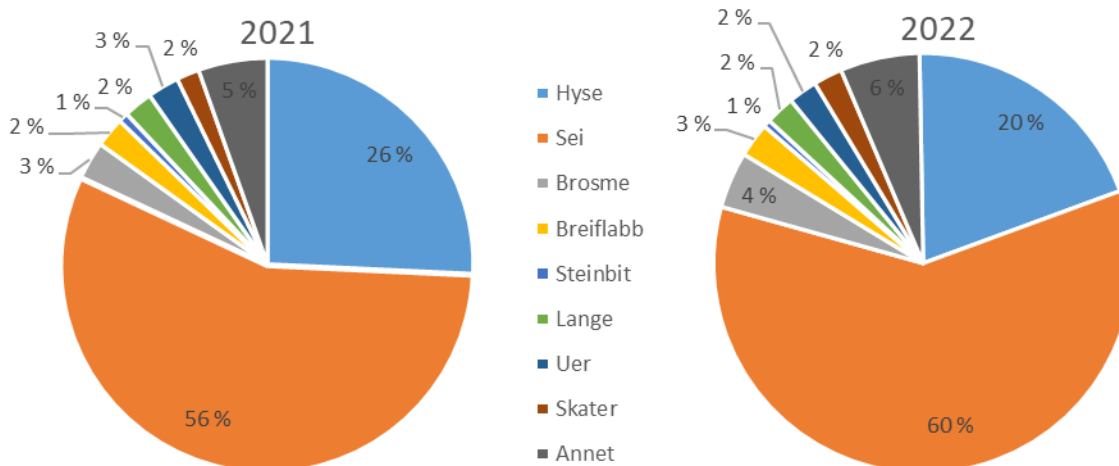
bunner i refordelinger internt i lukket gruppe. Kun ett av årene overfisker lukket gruppe sin gruppekvote av hyse aggregert sett (i 2014).

Om ferskfiskordningen gir incentiver til å fiske opp mer av de ubenyttede gruppekvote innenfor lengdegruppene så kan refordelinger innad i kyst, eller fra kyst til hav, i større grad unngås. Det ser ikke ut for at dette er tilfellet hittil med tanke på hyse i hvert fall. For sei er det sannsynligvis større kapasitet tilgjengelig og en ansamling av rettigheter i seinot som gjør at kvotene i større grad tas. Samtidig skal man være oppmerksom på at torskekvote i perioden (2013–2022) har utgjort i overkant av 60 % av summen av kvotene for torsk, hyse og sei – en andel som i årene som kommer kan antas å reduseres til om lag 40 %, som følge av reduserte torske- og husekvoter samt økte seikvoter. Da vil sannsynligvis attraktiviteten til de øvrige artene øke.

Det er andre arter enn bare hyse og sei som bidrar til å utløse kvotetillegget på ferskfiskordningen. Av denne grunn er det interessant å se på hvilke arter som gir opphav til ferskfiskbonus. I datasettet for dette formålet som vi fikk fra Norges Råfisklag er det dessverre ingen annen informasjon om fangstansamlingen til fartøyene enn "Torsk belastet ferskfiskordningen", "Fersk torsk" og "Annen fisk". På bakgrunn av dette kan man finne (for alle fartøy som har deltatt i ordningen, for hver måned) hvor mye av torsken som er avskrevet ordinære kvoter, og hvor mye av fangsten (som gir opphav til ferskfiskbonus) som består av andre fiskeslag. Vi er derfor avhengig av å se til sluttseddelstatistikken for å finne hvilke andre arter som kommer i land sammen med torsk som gir grunnlag for bonus. Siden ferskfiskordningen avregnes per uke, og statistikkens nøyaktighet er per måned, så blir ikke overensstemmelsen mellom sluttseddelstatistikken og datakjøringen fra Råfisklaget helt nøyaktig, ettersom beregningen per uke kan komme i måneden etter fisken er levert – eksempelvis der månedsskiftet inntreffer midt i en uke. Likevel vil det gi oss en indikasjon på hvilke andre arter som danner grunnlag for beregningen av kvotetillegget.

Vi har gjort denne sammenfatningen opp mot de to siste årene, og hele måneder, der ferskfiskordningen var virksom. Det vil si fra juni til desember 2021 og fra juli til desember 2022. Fartøy som har fått godskrevet torsk på ferskfiskordningen i denne perioden er sammenholdt mot sluttseddelstatistikken for leveranser av andre arter, men der blåkveite og blåsteinbit er holdt utenfor. En fullgod match blir det ikke, blant annet som følge av den nevnte uoverensstemmelsen mellom måneder og uker. Andre årsaker kan ligge i at fartøyene i de gjeldene månedene kan ha drevet andre rene fiskerier (som etter blåkveite, rognkjeks, kongekrabbe, taskekrabbe eller leppefisk) i hele måneder. Derfor er heller ikke volumet av "andre fiskeslag" fra Råfisklagets data, i overensstemmelse med de volum av andre arter vi finner fra sluttseddelstatistikken over hva fartøy som har fått godskrevet torsk på avsetningen til ferskfiskordningen.

Eksempelvis så ble det belastet 13 000 tonn torsk på ferskfiskordningen i 2022, av om lag 20 000 tonn torsk tatt i perioden juli til desember. Sammen med torsken ble det landet 46 500 tonn av andre arter som ga opphav til bonustorsk. Fra sluttseddelstatistikken finner vi at fartøy som ble godskrevet torsk på ferskfiskordningen landet 45 400 tonn andre arter. For 2021 – månedene juni til desember – så finner vi en dekning på 53 300 tonn av totalt 58 500 tonn landet av fartøy som har fått ferskfiskbonus. Dette er relativt store avvik, hvilket innebærer at disse funnene må tas med en klype salt. Samtidig er enkelte fartøy godskrevet torsk på ferskfiskordningen som vi ikke finner igjen i sluttseddelstatistikken, uvisst av hvilken årsak. Siden vi ikke kan slå fast helt hvilke arter som inngikk i bonusgrunnlaget, så illustreres heller hvilke arter som ble tatt av de samme fartøy som fikk godskrevet kvotetillegget i det samme tidsrom som ferskfiskordningen virket, med de begrensningene omtalt over.



Figur 13 Landinger av andre arter enn torsk fra fartøy som har belastet ferskfiskordningen i perioden juni–desember 2021 og juli–desember 2022, henholdsvis 53 300 tonn og 45 400 tonn. (Kilde: Fiskeridirektoratets sluttseddelstatistikk)

Figur 13 viser klart at seien er den arten som i hovedsak landes sammen med torsk, og utgjør mellom 50 og 70 % av fangsten i andre halvår i 2021 og 2022. Sammen med hyse utgjør disse artene om lag 80 % av all fangst om gir opphav til kvotebonus for torsk. Av øvrige arter ser vi at andelene som landes av brosme, breiflabb, lange uer og skater ikke er svært forskjellige, der volumene i 2021 og 2022 er mellom 1000 og 2000 tonn. Steinbit er det litt mindre av, og her er blåsteinbit holdt utenfor slik at kategorien består av flekksteinbit og gråsteinbit. Samlekategorien "Annet" inneholder en mengde arter som kveite, lysing, skolest, taske- og kongekrabbe, lyr, hvitting, blålange, rødspette, rognkjeks, m.fl.

Disse, og flere arter, gir slik ferskfiskordningen nå er innrettet, opphav til en torskebonus som ikke tas fra fartøyets kvote, men fra avsetningen til ferskfiskordningen. Som vi så foran, så utnytttes seikvotene rimelig godt de siste 13 årene, mens det som regel gjenstår store deler av kystflåtens kvoter av hyse. Alle andre arter i figuren over er for kystflåtens del ikke kvotebelagte, selv om det fins både innsats- og uttaksreguleringer for enkelte av disse. I slike åpne fiskerier vil derfor deltakelsen (og volum fisket) avhenge av i hvilken grad fisket er lønnsomt. Enkelte av artene som tas opp er bedre betalt enn torsk, slik som breiflabb og kveite, men for de øvrige ligger førstehåndsprisen (per kilo rund vekt) i 2021 og 2022, sett som andel av prisen på torsk, på mellom 35 og 70 % av førstehåndsprisen for torsk.

Selv om prisen på torsk økte kraftig fra 2021 til 2022 (cirka 35 %), så fulgte også prisen på de fleste øvrige hvitfiskartene med på denne prisøkningen – om enn ikke alle (uer, steinbit og breiflabb). Eneste avviket fra dette er skate. Førstehåndsprisen for skate utgjorde i gjennomsnitt i 2022 om lag en hundredel av prisen på torsk – kr 0,33 per kilo versus kr 24,75 for kystflåtens del. Det er om lag samme prisen som for blåsteinbit, men den er på sin side ekskludert fra å gi kvotetillegg for torsk i ferskfiskordningen, og har vært det siden 2018.

Fangst av skate

Fangst av skate har fått stor oppmerksomhet under ferskfiskordningens levetid. Ikke bare i Hermansen m.fl. (2017), men også i fiskerimedia. I forkant av 2018-reguleringene ble skate holdt utenfor som grunnlag for kvotetillegget i ferskfiskordningen (se faksimile fra FiskeribladetFiskaren i Figur 14), men fem måneder inn i perioden for ferskfiskordningen det året (12. oktober) ble skate tatt inn igjen og har siden vært en del av beregningsgrunnlaget for kvotetillegget for torsk.

Ser vi på landingene av fersk skate nord for 62° N av konvensjonell kystflåte, så kan følgende generelle trekk gjengis for skatelandingene fra 2013:

- Landingene av fersk skate har økt fra om lag 220 tonn i starten av perioden (2013, 2014) til om lag 1 000 til 1 200 tonn de siste fire årene (2019–2022).
- Det aller meste som registreres er *uspesifisert* skate. I de første årene (2013–2017) var det alt vesentligste uspesifisert skate (99–100 %) sammen med noen små kvanta piggskate og et par tonn storskate (frem til og med 2019). Da (2018) kommer kloskate inn i landingene med 100 til 200 tonn årlig, sammen med piggskate, som gjør at andelen uspesifisert reduseres til 80 %.
- Hoveddelen av skatelandingene kommer i andre halvdel av året. Mellom 2014 og 2022 landes 87 til 97 % av all fersk skate i juli eller senere, med mer enn halvparten i oktober og november.
- Redskapstypene som lander skate er (over hele perioden) i hovedsak line, og etter hvert også autoline, som står for respektive 58 og 36 % av skatefangsten i hele perioden 2013–2022. Økningen i skatefangsten etter 2017 kommer stort sett som følge av fangst med autoline. Garn står for om lag 3–5 % (etter 2014) og snurrevad årlig for om lag 1 %.
- Førstehandsprisen på skate kan variere noe, med opptil 3 kr/kg for enkelte typer skate fra enkelte redskap, men "over all" ligger prisen på mellom 30 og 80 øre per kilo i perioden, og domineres selvfølgelig av de store mengdene "annen/uspesifisert skate" fra line og autoline til om lag 30 øre per kilo de siste tre årene. Det synes imidlertid som om prisen hadde et toppunkt i 2018 (med kr 0,80 per kilo).

Kan skatelandingene sies å utgjøre et problem ved ferskfiskordningen? Og er det ferskfiskordningen som gjør at det landes så mye skate? Til det siste så kan det i alle fall se ut som det er ferskfiskordningen som bidrar i stor grad. I årene før 2013 og ferskfiskordningen var skatelandingene fra kystflåten mer beskjedne, med 50 til 100 tonn årlig fra 2003 til 2007, og 100 til 200 tonn i perioden 2008–2012. De økonomiske insentivene til å ta andre arter enn torsk er innlysende. For 2022, i perioden med 30 % kvotetillegg for torsk (27. juni til 30. november), ville en fangst på ett tonn skate – til en verdi av om lag 300 kroner – gi mulighet for en torskefangst på nesten 430 kilo som ikke belastes fartøyets kvote – til en verdi av over kr 10 000. Med et kvotetillegg på 50 % ville samme volum skate gi et kvotetillegg på ett tonn torsk – til en verdi av nesten kr 25 000.

Hvorvidt skatefangstene utgjør et problem, avhenger av flere forhold og hvilken synsvinkel man ser det fra. Ser man til Havforskningsinstituttets nettsider, så gir et søk på skater begrenset informasjon om artene. På temasiden for artene¹⁶ gis det korte opplysninger om arten, og hvilke typer skater vi finner i norske farvann. Der heter det at vi har 14 arter i norske farvann: Flekkskate, gråskate, gjøkskate, hvit-skate, isskate, kloskate, nebbskate, piggskate, prikkskate, rundskate, sandskate, spisskate, storskate og svartskate. I sluttседdelstatistikken opereres det med åtte typer skater, foruten andre/uspesifisert skate. Det er gulringskate, piggskate, kloskate, Burtons skate, hvitskate, spinytale-skate, spisskate og storskate¹⁷. Holder man HI's oversikt sammen med artene i sluttседdelstatistikken så finner vi verken gulringskate, Burtons skate eller spinytaleskate – men det kan selvfølgelig være at andre navn brukes. Hvis ikke vil det si at av alle 14 artene som fins i norske farvann så inngår sju arter i samlekategorien andre/uspesifiserte skater: Flekkskate, gjøkskate, isskate, nebbskate, prikkskate, rundskate og svartskate. I vedlegget er det tatt inn en illustrasjon av de 14 artene som vi visstnok har i våre farvann.

Samtidig rapporteres det på HI's nettsider at vi finner tre typer skater på rødlista¹⁸ for 2021, der storskate og nebbskate er kritisk truet, mens svartskate er sårbar. Av disse er det kun storskate som inngår som egen art i sluttседdelstatistikken, og i HI's innspill til reguleringsmøtet våren 2019 om storskate, heter det at arten er vanskelig å artsbestemme slik at andre arter i samme familie (*Dipturus batis*) og at det i

¹⁶ Se [Skater | Havforskningsinstituttet \(hi.no\)](#).

¹⁷ Går man til den åpne statistikken på fiskeridirektoratets nettsider ([Fangst fordelt på måned | Fiskeridirektoratet](#)) så finner man ikke igjen gulringskate og spinytale skate, mens sandskate kommer til. Gråskate kommer til erstatning for spinytale-skate. Sandskate er bare registrert landet i fire år (2011, 2012, 2020 og 2022) med bare 60–80 kg de siste tre registrerte år, mot 19,7 tonn i 2011. Det kan synes som gulringskate er en del av storskatefamilien.

¹⁸ [Rødlista 2021: Piggåen er fortsatt utsatt, men det går bedre | Havforskningsinstituttet \(hi.no\)](#).

landingsstatistikken kan forekomme mye feilidentifikasjon, der arter som spisskate, svartskate, hvitskate, gråskate m.fl. kan være ført som storskate i landingsstatistikken. At det kan være vanskelig å artsbestemme skater, understrekes kanskje av at 80–100 % av alle skatefangster er uspesifisert/annen skate.

I Fiskeridirektoratets jevnlige gjennomgang av forvaltningsprinsipper og økosystembasert fiskeriforvaltning (Fiskeridirektoratet, 2019), kan man fra deres bestandstabell lese følgende om "Skater og rokker": Den har et svakt kunnskapsgrunnlag, uten en økologisk viktig nøkkelrolle og hvis bestands-tilstand er usikker. Fiskedødeligheten er "antatt OK", og får karakteren 5 på kategorien "Rødliste/Fremmede arter" som innebærer at den er kritisk truet. Det foreligger ikke tilstrekkelige målinger som kan påvise forurensning som har konsekvenser for forvaltningen. Førstehåndsverdien er liten (under 14 mill. kr), den har liten eller ingen betydning for rekreasjonsfiske, og fritidsfiske antas å utgjøre mindre enn 1 % av samlet beskatning av arten. Det er en bestand som deles med andre land, men uten felles forvaltning, og forvaltningsmålet for bestanden(-e) er å sikre biodiversitet og økosystemets funksjon. Tiltak er iverksatt for å nå forvaltningsmålet og det er ikke registrert bekymringer eller behov for nye tiltak for arten, men det vises til tiltak for storskate som er en egen sak på samme reguleringsmøte.

Det er mulig at de ulike typene skatebestander, kanskje med unntak av de påviste rødlisteartene (storskate, nebbskate og svartskate), er i godt hold. Men med tanke på at artsbestemmelse kan være vanskelig, og at samlekategoriene "andre skater" inneholder de to sistnevnte på rødlista, så gir det grunn til bekymring. Kan hende har både fiskere og fiskeindustriarbeidere de ulike artene i fingerspissene og gjør en upåklagelig jobb i artsbestemmelsen. Skjønt, fangstdataene i sluttседdelstatistikken, hvor fangst av de enkelte artene kan variere svært mye fra år til år, kan tyde på at feilføringer nok forekommer – og kanskje også hyppig. Et annet forhold ved skatefangsten er at den i større grad de senere årene tas i hav- heller enn kystområdene (utenfor 12 nm). I årene 2014–2017 ble 70–85 % av kystflåtens skatefangster tatt i kystnære områder. I 2018–2020 varierer denne andelen mellom 40 og 60 %, før den i 2021 og 2022 reduseres til kun 12 % – og på høye totalvolum. Kanskje kan dette tyde på at de kystnære skateressursene begynner å bli utfisket? Eller skyldes det heller et skift i fiskeinnsatsen.

Norske fartøys totalfangst av skate har økt kraftig i perioden etter ferskfiskordningen så dagens lys. Gjennomsnittlig årlig fangst av skate i de ti årene før ferskfiskordningen (2003–2012) var på 450 tonn. I de ti årene etter (2013–2022) har den vært på 1 164 tonn (+160 %), med en foreløpig topp i 2019 og 2020 på om lag 1600–1700 tonn per år. At ferskfiskordningen har bidratt til dette bildet ser man fra andelen av totale skatelandinger som stammer fra kystflåten. I 2013 og 2014 var kystflåtens fangst av skater på om lag 220 tonn årlig, som utgjorde om lag 40 % av totale skatelandinger de årene. I 2022 var kystflåtens landinger av fersk skate fem ganger høyere (1 160 tonn) og utgjorde mer enn 80 % av totale landinger av skate. Noe av økningen kan skyldes at fiskerne har incentiver til å ta denne fisken i land nå, noe som ikke nødvendigvis var tilfelle tidligere, ettersom den gir opphav til å fiske verdifull torsk.

Fra enkelte næringshold fremholdes det at det er viktig at skate inngår i bonusen, og at det som følge av økte landinger har blitt utviklet et marked for skate, slik at det nå i større grad går til humant konsum. Det er mulig dette er korrekt med tanke på at enkelte nisjemarkeder er kommet opp for denne arten. Men det underbygges ikke av et løft med tanke på prisen i førstehåndsmarkedet, og ei heller i eksportstatistikken. Siden 2018 er snittprisen på de store artene i fangsten (andre skater, piggs skate og kloskate) gått ned, mens det er i gjennomsnitt betalt om lag kr 3,70 per kilo for heller moderate kvantum av andre typer skate etter 2018 (gråskate, storskate og spisskate). Noe ilandføres som skatevinger til mer enn 6 kr per kilo, men det aller meste består av fersk skate. Alt i alt ble det landet 1 158 tonn fersk skate fra kystflåten i 2022, til en verdi av kr 440 000, som gir en snittpris på om lag 38 øre per kilo. Dette utgjorde mer enn 80 % av totale de skatelandingene i 2022. Det øvrige som landes av skate (av havfiskeflåten)

oppnår en ti ganger så høy snittpris som fra kystflåten (kr 3,87 per kg) – et råstoff som oftest er ombordfryst.

Det har vært tatt til orde for at dette er et produkt som over tid har utviklet seg til å bli et egnet produkt for eksport som også foredlingsindustrien har nytt godt av over tid. Går man til Sjømatrådets noteringer over eksporten av skater, så er det lite som tyder på at produktene av skate som nå går ut av landet er mer sofistikerte enn tidligere, selv om varekategoriene for skate økte fra to til tre i 2020. Fra "Skate, fersk hel" og "Skate/rokke, fryst hel" før 2020, til "Fersk hel skate", "Fryst hel skate" og "Fryst fiskekjøtt av skate" fra og med 2020. Eksporten i 2022 gikk til Danmark (19 % av eksportvolumet), Frankrike (9 %), Spania (3 %), UK (22 %) og Sør-Korea (47 %). De tre første landene mottok all fersk hel skate, mens fryst hel skate gikk til UK og fryst fiskekjøtt av skate til Sør-Korea. Til sammen ble det eksportert 153 tonn skate til en verdi av kr 2,6 millioner. Fryst og fersk hel skate hadde en eksportpris på respektive kr 32,76 og 16,87, mens fryst fiskekjøtt hadde en eksportpris på kr 9,74 per kilo. Om man antar at hel skate eksporteres som sløyd uten hode og til en omregningsfaktor på 1,5 så tilsvarer eksporten av hel skate cirka 120 tonn rund vekt i 2022. I tillegg kommer 72 tonn fiskekjøtt. Om dette er fiskefarse og gis en omregningsfaktor på 3,0 (guesstimate), så ble det eksportert totalt 337 tonn skate omregnet til rund vekt. Det utgjør om lag ¼-del av total fangst det året, hvilket innebærer – dersom det er noe hold i antakelsene – at ¾-deler av fangsten går i kverna, og ender som dyrefor. Eller kanskje ikke. Men lite av råstoffet eksporteres, og noe innenlandsmarked for konsumskate kjennes ikke.

Eksporten av skate (i henhold til Sjømatrådets statistikk) har de senere årene falt fra nesten 400 tonn til en verdi av 7,5 millioner kroner i 2019, til 150 tonn til en verdi av 2,5 millioner kroner i 2022, og med endringer i eksportsammensetningen (fryst og fersk hel, samt fryst fiskekjøtt). Skate som eksporteres går nok til humant konsum i utlandet, selv om det største mottakerlandet av fersk hel skate (Danmark) neppe er der konsumet finner sted.

Fra vårt ståsted synes det naturlig, som ved siste evaluering, å anbefale at også skater ekskluderes fra å telle med i grunnlaget for beregning av kvotetillegget for torsk, sammen med blåsteinbit og nedklasset/skadd fisk. Det synes i begrenset grad å være slik at foredlingsindustrien anser skater for å være et verdifullt påskjøyt til deres virksomhet og råstoffbehov. Skaten som landes synes heller ikke å bidra til økt sysselsetting i landindustrien. I tillegg virker det søkt at en ressurs hvis markedsetter-spørsmål verdsettes til en tiendedel av torsken skal gi bonus i form av verdifull torsk. Dersom ferskfiskordningen har ført til en atferdsendring i flåten i retning av at død skate tas i land, så er det isolert sett en god ting, selv om landførings-påbudet egentlig hjemler det. Så blir det et åpent spørsmål om hvor mye bedre det er at

NYHETER

og Fiskeridepartementet har besluttet å supplere ordningen med et tillegg i bestemmelsen om kvotetillegg. Det i unntak fra utskiftn, kjøp ved fortsatt drift, og tildeling av fiskeritillatelse for fortsatt drift.



FAKTA
Ferskfiskordningen

- For 2018 er det satt av 17.200 tonn torsk av gruppekvoten i lukket gruppe til ei ferskfiskordningen for å stimulere til mer landing av fersk fisk senere på året. For åpen gruppe er det satt av 2.100 tonn.
- Åpningsdato i 2018 er 7. mai, og fra den datoen trilles inntil 20 prosent torsk i fangsten utenom fartøyets ordinære torskquote. Ordningen utvides 25. juni til 30 prosent.
- Så langt i 2017 er det brukt mer enn 2.000 tonn mer enn det avsatte kvantumet til ferskfiskordningen for lukket gruppe, og departementet har avgjort at dette overfisket skal belastes totalvoten av torsk, for fordeling på fartøygruppene. Utgangen av uke 50 hadde åpen gruppe fortsatt 279 tonn igjen i sin avsetning på 2.100 tonn.

TRUKKET UT: Slike landinger av skate kan skje lenger inn på i beregningsgrunnlaget for ferskfiskordningen. Her fisker Har Pålter Garnel med endiger skate i Bakgrunnen: Trond Kristian Edvardsen og Ole Johnny Vik. FOTO: «NESEJENTA»/FACEBOOK.

Dropper skate og blåsteinbit

Figur 14 Faksimile fra Fiskeribladet Fiskaren 27. des. 2017, s. 3

skata landes og går til dyrefor enn at den "kakkes på snuten" og går til overødsling og dyrefor i det marine miljøet.

Et utstrakt fiske etter skater, for å få del i kvotetillegget på torsk, synes heller ikke å møte det primære formålet med ferskfiskordningen, siden dette i liten grad bearbeides. I fisket i andre halvår i 2022 var det 45 line og autolinefartøy som landet mer enn 2 tonn skater, (31 av dem med mellom 10 og 93 tonn) og som stod for 94 % av all fangst av skate. Det ga dem til sammen en førstehåndsverdi av skate på om lag kr 293 000¹⁹, men også anledning til å fiske torsk i størrelsesorden 450 tonn (under forutsetning av et 30 % kvotetillegg), til en verdi av om lag 11,1 millioner kroner. Om skata på bildet over (Figur 14) veide om lag 100 kilo og ble tatt i november eller tidlig desember 2017, så ville den hatt en gjennomsnittlig førstehåndsverdi til 38 kroner – eller 240 kroner dersom det er en storskate. Samtidig ville den gitt opphav til en torskebonus på det samme antall kilo torsk, som i desember 2017 hadde en verdi på kr 15,93 per kilo, til en verdi av nesten 1 600 kroner.

Problemstilling rundt skate og ferskfiskordningen kan generaliseres med litt teori fra bioøkonomi. Der finner man for et fritt fiske, der fisket er uten restriksjoner (uten kvote eller andre begrensninger) og uten inngangsbarrierer, at den bioøkonomiske likevekten gir seg der marginalkostnaden i fisket er lik gjennomsnittsinntekten (gitt samme teknologi og kostnadsstruktur blant fartøyene). Da er også totale inntekter lik totale kostnader, og en genererer ingen ressursrente. Den biologiske likevekten vil si at man hvert år fisker den årlige tilveksten i bestanden, men innsatsen er for høy for å sikre maksimal bestandstilvekst, slik at bestanden holdes på et vedvarende lavt nivå – relativt lavt i forhold til den bestandsstørrelsen som ville sikret en maksimalt vedvarende tilvekst (MSY). Denne likevekten sikres av inntektene og kostnadene ved fisket, der ingen tiltrekkes fiskeriet og heller ingen støtes ut som følge av dårlig lønnsomhet, ettersom kostnadene i gjennomsnitt dekkes av inntektene fra fisket. En økning i inntektene eller reduksjon av kostnadene, som følge av økt førstehåndspris eller bedret og billigere teknologi, vil tiltrekke seg flere i fisket, øke innsatsen og også fangsten – før en ny likevekt etableres på en lavere bestand og en mindre tilvekst.

Skate er en ressurs som i norsk sammenheng er under et "fritt-fiske"-regime. Prisen på ressursen er i de fleste tilfeller så lav at det ikke drives et kommersielt direktefiske etter arten, siden det i de aller fleste tilfeller ikke vil være en regningssvarende aktivitet, der kostnadene generelt vil overstige inntektene. Det som ilandføres av arten blir derfor som bifangst i fisket etter andre – mer verdifulle – arter. Det bidrar til å holde bestanden på et relativt høyt nivå, der det er den naturlige dødeligheten som i hovedsak regulerer bestanden, men artene er følsomme for intensivt fiske²⁰.

Ved å inkludere skate i ferskfiskordningen, kan det argumenteres med at man skaper en form for "skyggepris" for artene i denne kategorien. Fangst av et gitt kvantum skate (eksempelvis 100 kg) gir anledning til å fiske et gitt kvantum torsk (nesten 43 kg ved en bonusprosent på 30 %, eller 100 kg ved en bonusprosent på 50 %). Da kan man si at verdien av skate forrykkes kraftig, gjennom en ny

¹⁹ Gjennomsnittsprisen for skate for disse lå på 0,26 kroner per kilo. To av de 45 fartøyene, med til sammen 17 tonn skate skiller seg imidlertid ut med tanke på gjennomsnittspris, og får henholdsvis 1,10 og 2,76 kroner per kilo skate i 2022. Disse har kanskje en god ivaretagelse av råstoffet om bord, og er de som har en kjøper som har funnet en nisje for produktet i markedet.

²⁰ Se omtale i Artsdatabankens omtale av rødlisting av storskate ([Dipturus intermedius - Rødlista 2021 - Artsdatabanken](#)) der det blant annet fremføres følgende argumenter: "Et generelt mønster er at bruskfisk, som skatene tilhører, bruker lang tid på å bli kjønnsmodne og får få avkom sammenlignet med beinfisk. Dette gjør at denne gruppen i liten grad tåler hardt fiskeri og bruker lang tid på å bygge opp bestandene etter overfiske. På den positive siden lever artene relativt lenge, og reproduserer flere ganger i løpet av livet. (...) De livshistoriske parameterne hos skater og bruskfisk generelt henger sammen med maksimalstørrelse, som betyr at storvokste arter kjønnsmodnes etter lengre tid og får færre avkom enn småvokste arter. (...) Det bedrives ikke direkte fiske etter arten, men den tas antakelig med ujevne mellomrom som bifangst i ulike typer fiskeri langs kysten. Den foretrekker moderate dyp, hvor det bedrives et visst kommersielt fiske. Som bruskfisk har den ikke gassblære, og selv om den fanges på relativt dypt vann kan den ved riktig behandling likevel ha høy overlevelse ved gjenutsetting. (...) Begrunnelsen for at arten har minst hatt en nedgang på 80 % de siste 60 årene (tre generasjoner) er basert på (mangel av) direkte observasjoner. Som en direkte følge av nedgangen ser utbredelsesområdet ut til å ha blitt redusert, og årsaken er mest sannsynlig fiskeri i form av bifangst."

"skyggepris", influert av anledningen til også å ta torsk i tillegg. Med det øker incentivene for å fiske skate, og ta den med på land, siden det innebærer muligheten for i tillegg å fiske en gitt mengde torsk – til en pris femti ganger høyere enn skate. I tillegg reduseres sannsynligheten for at skate gjenutsettes, og det kan også bidra til et mulig direktefiske etter skate, hvilket forsterkes av at avregningen av kvote og bonus skjer på ukesbasis.

Hvem deltar i fisket på ferskfiskordningen?

I et av avsnittene over så vi på hvilke grupper som utnyttet avsetningen til ferskfiskordningen, der det ble konkludert med at det i lukket gruppe er lengdegruppene "11–15 m" og "15–21 m" som utnytter ordningen best, mens "Under 11" og "Over 21 m" ikke tar sin 'rettmessige' del av avsetningen – relatert til kvotefordelingen til hjemmelslengdegruppene. I dette avsnittet skal vi se på noen andre karakteristika ved hvem som deltar, og utnytter ordningen. Råfisklagets statistikk gir informasjon om hvilke fartøy, identifisert med registreringsmerke, som har deltatt i ordningen og fått torskfangst belastet avsetningen til ferskfiskordningen. Dette holdes sammen med antall fartøy i merkeregisteret med den gjeldende tillatelsen ved årets slutt. For åpen gruppes vedkommende ses det opp mot antall fartøy som har deltatt i åpen gruppes fiske etter torsk over året.

I sammenlikninger der strømmingsstørrelser holdes opp mot beholdningsstørrelser, blir ikke resultatet nødvendigvis nøyaktig. Når antall fartøy som har fisket på ferskfiskordningen i ett år, i eksempelvis lengdegruppen "Under 11 m" i 2014, holdes opp mot antall fartøy i lengdegruppen per 31. desember 2014, så fins det flere feilkilder som gjør at en slik andel ikke blir korrekt. For det første har samfiskeordningen betydning for denne gruppen alene, som gjør at et fartøy som deltar i samfiskeordningen egentlig fisker for to fartøy. Et annet er at fartøy (i alle grupper) kan skiftes ut i løpet av året, få nytt registreringsmerke, og i ferskfiskordningssammenheng bli registrert som to fartøy (dersom det har deltatt både før og etter utskifting). Strukturering i de større lengdegruppene kan også gjøre at antall fartøy ved slutten av året ikke er i overensstemmelse med antall fartøy som har hatt tilgang til ferskfiskordningen i løpet av året. Likevel vil sammenstillingen gi en pekepinn på utnyttelsen. Vi har ikke, for de ulike lengdegruppene i lukket gruppe, sett på geografisk tilhørighet, ut over totalen for lukket gruppe. Dette som følge av at vi ikke har tilgang til detaljerte data på gruppenivå, og fordi det i perioden er endret fylkestilhørighet (Troms, Finnmark – Troms og Finnmark) i perioden.

I tabellen under har vi summert opp noen karakteristika for de gruppene som deltar i ferskfiskordningen; åpen gruppe, samt lengdegruppene i lukket gruppe, for femårsperioden årene 2018–2022. Dette er på ingen måte en homogen periode – med oppstart fra medio april til primo juli de enkelte årene, et kvotetillegg som varierer mellom 10 og 50 % torsk til ulike tider, ei total avsetning som varierer mellom 14 000 og 19 000 tonn, og en total fangst på mellom 12 500 og 20 300 tonn på avsetningen. Likevel gir tabellen uttrykk for forskjeller mellom år. For alle gruppene angis årlig antall fartøy i gruppen, antall fartøy som har benyttet ferskfiskordningen (FFO), antall fartøy med en belastning på ordningen som overstiger 1, 10, 30, 50 eller 70 tonn (respektivt for "Åpen gruppe", "Under 11 m", "11–15 m", "15–21 m" og "Over 21 m"), hvor stor andel av gruppens fangst på ferskfiskordningen som tas av de ti fartøyene i gruppen med største belastning av torsk på avsetningen, hvor mange tonn torsk det mestfiskende fartøyet i gruppen belaster ordningen, og det samme fartøyets fangst av fersk fisk som inngår i beregningsgrunnlaget for torskebonusen (også torsk fra egen kvote og torsk belastet ferskfiskordningen).

Tabell 6 Antall fartøy, antall fartøy godskrevet bonus i ferskfiskordningen, andel av ferskfiskbonus til de ti største utnyttene av avsetningen, størst torskefangst (tonn) belastet ordningen og tilhørende ferskfisklandinger som grunnlag for bonus for åpen gruppe og lukket under 11 meter i konvensjonell kyst som deltar i ferskfiskordningen, 2018–2022

	Åpen gruppe (X=1 tonn)					Lukket under 11 meter (X=10 tonn)				
	2018	2019	2020	2021	2022	2018	2019	2020	2021	2022
Antall	2 424	2 307	2 326	2 204	2 167	1177	1175	1173	1172	1172
Antall FFO	1 236	1 561	1 761	1 101	868	605	709	947	614	540
> X tonn	306	406	611	305	189	107	86	98	100	82
Andel 10 st.	11 %	10 %	8 %	12 %	16 %	22 %	17 %	20 %	19 %	21 %
Størst torsk	21,1	20,4	26,4	24,6	18,6	168	115	115	101	101
Gr.lag FFO	42,1	85	114,1	98,2	110,2	590	532	436	778	312

Tabell 6 viser mange forhold ved de minste gruppene, men for å starte med åpen gruppe så ser vi at deltakelsen i gruppen har vært relativt stabil, men med en avtakende trend (i tråd med fallende torskekvoter). Dette er likt for alle gruppene; redusert deltakelse med redusert avsetning og senere oppstart. Antallet som har deltatt i ferskfiskordningen inkluderer alle som har belastet avsetningen, noe som varierer fra 1 kilo torsk til det maksimale for et fartøy (som i åpen gruppe 2020 var 26, 4 tonn torsk). Til sammenligning hadde et fartøy over 10 meter i åpen gruppe ei garantert torskekvote på 12,3 tonn ved årets begynnelse i 2020. I 2022 er det 297 fartøy som belastes mindre enn 100 kg torsk på ferskfiskordningen, mens – som det går frem av tredje og fjerde raden – 189 belaster ordningen med mer enn 1 tonn. De resterende 382 får torskebonus på mellom 100 og 1000 kilo. Ellers ser vi at de 10 fartøyene med størst torskefangst som belastet avsetningen står for 16 % av fangsten på ordningen i 2022, mot kun 8 % i 2020. Det fartøyet med størst torskebonus i 2022 fikk 18,6 tonn som bonus, etter å ha levert fersk fisk i størrelsesorden 110 tonn i 2022 (inkl. torsk fra egen kvote og bonustorsk).

Ser man til deltakelsen i åpen gruppe i 2022, så finner man ikke overraskende en overvekt av fartøy fra Troms og Finnmark med 52 %. Nordland, Møre og Romsdal og Trøndelags andeler er på henholdsvis 24, 10 og 7 %, mens de siste 7 % kommer fra fylker lengre sør (Vestland, Rogaland, Agder og Innlandet). Den respektive deltakelsen i ferskfiskordningen viser at Troms og Finnmark, Nordland og Trøndelag er noe overrepresentert (59, 26 og 8 %), mens deltakelsen fra Møre og Romsdal og øvrige fylker er underrepresentert (med respektive 6 og 1 %).

Lukket gruppe under 11 meter (til høyre i Tabell 6) er kanskje den vanskeligste gruppen å gi en god forklaring til som følge av samfiskeordningen. Som vi ser er det "kun" 540 av 1 172 fartøyene i 2022 som er registrert med fangst på ferskfiskordningen – kun 46 %. Dette er mer enn 400 fartøy færre enn to år tidligere, i 2020, men da var oppstarten 2,5 måneder tidligere og avsetningen noe høyere. I 2022 var det imidlertid 238 passive samfiskefartøy i denne gruppen som ikke var registrert med fangst på "egen kjø", slik at andelen som deltar i ferskfiskordningen egentlig er mye høyere (93 %). For de minste i lukket gruppe viser tabellen at det i 2022 er 82 fartøy som belaster ordningen med mer enn 10 tonn, mot et høyere antall tidligere år. Garantert kvote for torsk (fartøykvote) for et fartøy på 10–11 meter i 2022 var mot slutten av året på 43 tonn. I 2022 er det 245 fartøy som belaster ordningen med mellom 1 kilo og 1 tonn, slik at 213 fartøy tar mellom 1 tonn og 10 tonn på ordningen. Fartøyet som i størst grad belaster ordningen i 2022 får en torskebonus på 101 tonn etter å ha landet 312 tonn fersk fisk (som grunnlag for kvotetillegget). Og de 10 fartøyene som belaster ordningen mest står for 21 % av hele gruppens belastning på ordningen – på nivå med tidligere år.

Igjen er Troms- og Finnmarkfartøy litt overrepresentert i ferskfiskordningen i forhold til andel av tillatelser (46 vs. 42 %), mens fartøy fra fylker sør for Møre og Romsdal er underrepresenterte (1 vs. 6 %). Til

gjengjeld er fartøyet som i størst grad belaster ordningen nettopp fra denne delen av landet og står alene for 3 % av gruppens belastning av ordningen.

Tabell 7 Antall fartøy, antall fartøy godskrevet bonus i ferskfiskordningen, andel av ferskfiskbonus til de ti største utnyttene av avsetningen, størst torskefangst (tonn) belastet ordningen og tilhørende ferskfisklandinger som grunnlag for bonus for gruppene 11–15 meter og 15–21 meter i konvensjonell kyst som deltar i ferskfiskordningen, 2018–2022

	Lukket 11–15 meter (X=30 tonn)					Lukket 15–21 meter (X=50 tonn)				
	2018	2019	2020	2021	2022	2018	2019	2020	2021	2022
Antall	356	358	350	333	320	131	128	125	120	113
Antall FFO	220	262	281	221	168	62	84	102	76	61
> X tonn	60	46	49	56	42	26	25	29	23	19
Andel 10 st.	35 %	36 %	34 %	38 %	41 %	53 %	55 %	50 %	62 %	59 %
Mest torsk t	489	280	321	339	322	464	433	518	804	290
Gr.lag FFO	1 354	1 420	1 474	1 352	1 289	1 739	2 271	2 920	2 528	2 211

Fartøygruppene i Tabell 7 er som tidligere omtalt de fartøygruppene som i størst grad utnytter ferskfiskordningen. I motsetning til de to forrige gruppene har disse tilgang til struktur, og vi ser at antall fartøy i gruppene reduseres med 10–14 % i løpet av femårsperioden. I begge gruppene viser deltakelsen i ferskfiskordningen en økning fram til 2020 for deretter å avta, men der reduksjonen i deltakelsen er størst for 11–15 meter. Antall fartøy i disse gruppene som får torskebonus på mer enn respektive 30 og 50 tonn viser en nedadgående trend, og er for begge lavest i antall i 2022. På samme vis ser vi at de ti største "forbrukerne" av ferskfiskordningen utgjør en større andel av gruppens totale belastning av ordningen over tid – der de ti største i 2022 står for respektive 41 og 59 % av dette.

Det fartøyet i gruppen 11–15 meter som i størst grad belaster ordningen leverer 322 tonn bonustorsk i 2022, noe som er vesentlig lavere enn i 2018. Det utgjør om lag 7 % av all bonustorsk til gruppen. Fartøykvoten (for et ustrukturert fartøy) med hjemmelslengde 14 meter i 2022 var på 91 tonn, og et fullstrukturert fartøy kunne tatt 455 tonn. Totalt lander fartøy med størst torskebonus mellom 1300–1500 tonn fersk fisk de fem årene. Gruppen "11–15 meter" i 2022 fordeler seg fylkesvis med 31 % i Troms og Finnmark, 39 % i Nordland, 9 % i Trøndelag, 11 % i Møre og Romsdal og med 10 % fra fylker lengre sør (Vestland og Rogaland). Deltakelsen i ferskfiskordningen viser en overrepresentasjon for de nordligste fylkene, med 39, 42 og 10 % for Troms og Finnmark, Nordland og Trøndelag, mens fartøy fra Møre og Romsdal og fylker lengre sør er underrepresenterte (hvh. 6 og 4 %).

I gruppen 15–21 meter ser vi at det fartøyet som får størst torskebonus i 2022, med 290 tonn torsk, leverte til sammen 2 200 tonn fersk fisk som ga opphav til denne torskebonusen. En belastning på avsetningen på 290 tonn i 2022 utgjorde vel 10 % av all bonustorsk til gruppen. I 2021 fikk ett og samme fartøy 804 tonn torsk som bonus. Et fartøy med 20 meters hjemmelslengde hadde en fartøykvote på torsk i 2022 på 192 tonn, og et fullstrukturert fartøy med samme hjemmelslengde kunne tatt 1 152 tonn torsk. Fylkesfordelingen av fartøyene mellom 15 og 21 meter viser at 55 % er hjemmehørende i Nordland, 28 % i Troms og Finnmark, 8 % i Møre og Romsdal og 7 % i fylker lengre sør. Når det gjelder deltakelsen i ferskfiskordningen, så er Troms og Finnmark og Nordland noe overrepresenterte, mens fartøy fra Møre og Romsdal og fylker lengre sør igjen er underrepresenterte.

Ser vi forholdet mellom antall fartøy i gruppene og antall som har deltatt i ferskfiskordningen så ser andelen størst ut for nettopp disse to gruppene som er de som utnytter ordningen best. Både for hele femårsperioden sett under ett og for det første og siste året i tabellen (2018 og 2021). Forklaringen ligger kanskje i at dette er relativt store og robuste fartøy som kan utnytte senhøsten med dårlig vær,

og, kanskje i større grad enn den største gruppen, spesialister innenfor bunnfiskeriene (færre alternative kvoterettigheter i alternative fiskerier som makrell, Nordsjø- og NVG-sild).

Tabell 8 Antall fartøy, antall fartøy godskrevet bonus i ferskfiskordningen, andel av ferskfiskbonus til de ti største utnyttene av avsetningen, størst torskefangst (tonn) belastet ordningen og tilhørende ferskfisklandinger som grunnlag for bonus for gruppen over 21 meter i konvensjonell kyst som deltar i ferskfiskordningen, 2018–2022

	Lukket over 21 meter (X=70 tonn)				
	2018	2019	2020	2021	2022
Antall	63	62	61	61	61
Antall FFO	33	40	35	27	17
> X tonn	14	11	11	9	7
Andel 10 største	79 %	64 %	72 %	82 %	99 %
Størst torskefangst	335	373	417	427	486
Grunnlag FFO	1 265	1 847	2 574	1 853	1 625

I Tabell 8 gis samme informasjon for den største gruppen – over 21 meter hjemmelslengde – som for de øvrige gruppene i ferskfiskordningen i tabellene foran. De to første radene understreker at dette er den gruppen hvor deltakelsen i ordningen er mest beskjeden både med tanke på antall og utnyttelse av avsetningen. Vi ser av tredje kolonne at antall fartøy som tar mer enn 70 tonn torsk (som bonus) er fallende og halvert fra 2018 til 2022, med fallende kvotenivå. Med bare 17 fartøy som deltar så står de ti største brukerne for nesten hele utnyttelsen av ordningen i 2022, med noe mindre – men likevel svært høye – andeler tidligere år. Det fartøyet som belaster ordningen mest tar stadig mer i gruppen, og får 486 tonn torsk som bonus i 2022, av en total landing av ferskfisk på 1 625 tonn som gir grunnlag for bonus. Et fartøy med hjemmelslengde 27 meter hadde en fartøykvote på torsk i 2022 på 210 tonn, mens et fullstrukturert fartøy kunne fått 1 260 tonn.

Fartøyene i denne største gruppen fordelte seg i 2022 med 30 % i Nordland og Finnmark, 20 % i Vestland, 13 % i Møre og Romsdal og 7 % i fylker sør for Vestland. Deltakelsen i ferskfiskordningen viste en overrepresentasjon blant fartøy fra Troms og Finnmark (47 %) og fra de sørligste fylkene (12 %), mens de øvrige var underrepresenterte.

De fire fartøyene som i 2022 utnyttet ferskfiskordningen i størst grad i hver av de fire hjemmelslengdegruppene i lukket gruppe (med tanke på torskebonus) stod til sammen for om lag 10 % av all fangst avskrevet avsetningen for lukket gruppe.

I den forrige evalueringen av ferskfiskordningen (Hermansen m.fl., 2017) ble det foretatt en analyse mellom fartøy innen de ulike hjemmelslengdegruppene som så på deres fangst av torsk fra ferskfiskbonusavsetningen, opp mot et tenkt kvantum som fartøyene hadde måttet avgi til den samme avsetningen – som følge av at hele gruppekvoteene ikke ble fordelt til fartøyene (se Hermansen m.fl., s. 28/29). I ettertid må det nevnes at en slik sammenfatning av hvem, og i hvor stor grad fartøyene bidrar til avsetningen, sett opp mot bruken av den, blir noe lettvinnt og grov – for alle gruppene. Det skyldes i særlig grad beregningen av bidraget til avsetningen som varierer mellom fartøy, avhengig av fartøyets faktiske lengde (i åpen gruppe), samt hjemmelslengde og strukturgrad i lukket gruppe. I tillegg vil grad av overregulering og eventuelle refordelinger spille inn på andre siden av ulikhetstegnet. En "sannere" sammenstilling ville vært om man så på avsetningen til ferskfiskordningen (i tonn) per kvotefaktor (i de gruppene som har slik) sett opp mot fartøyets samlede antall kvotefaktorer og dernest utnyttelsen av ferskfiskordningen. Her nøyer vi oss med de grove anslagene i Tabell 6–Tabell 8, over antall fartøy som har benyttet ferskfiskordningen (sett opp mot totalt antall i gruppen) sammen med antallet fartøy hvis fangst på ordningen overgår en grenseverdi (avhengig av gruppe; på mellom 1 og 70 tonn).

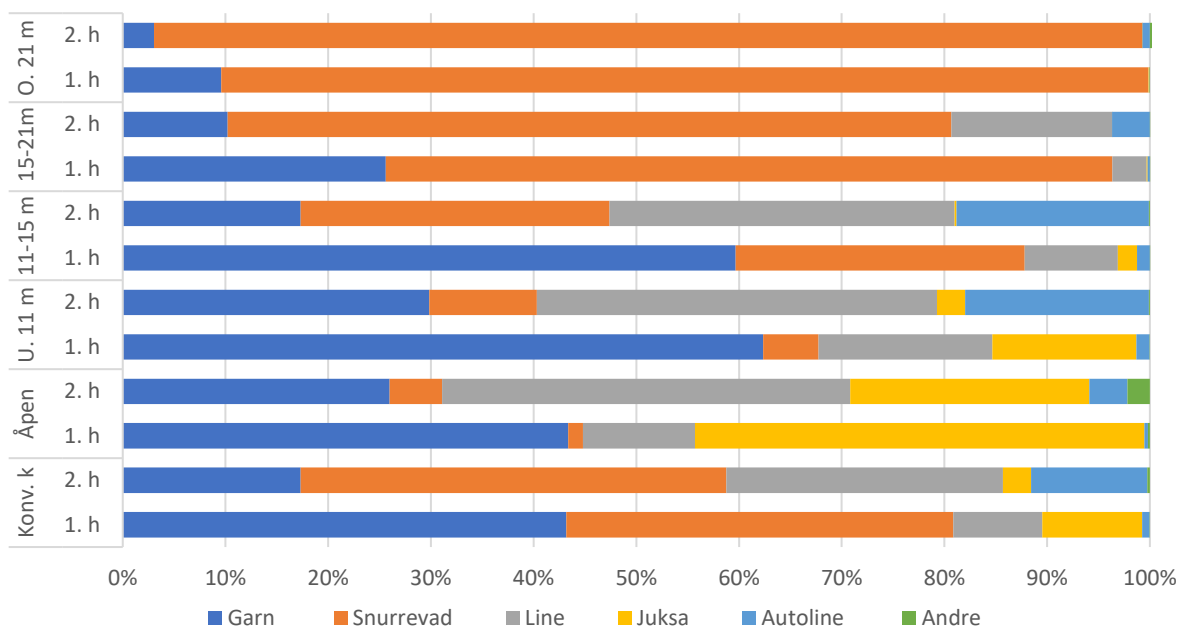
Hvilke redskap benyttes?

En annen side ved ferskfiskordningen er hvilke redskap som benyttes i torskefangsten som belastes avsetningen. For konvensjonell kystflåte er det fritt redskapsvalg, men redskapsbruken i torskefisket varierer til dels med fartøystørrelse og sesong, og trenden over en årrekke i disse fartøygruppene har vært en økt bruk av snurrevad (og garn) på bekostning av line (og juksa). Samtidig har de ulike redskapsformene ulik grad av bunnpåvirkning, størrelsesseleksjon og kvalitetsattributter ved råstoffet. Biologiske forhold (tilgjengelighet og årsklassesammensetning) sammen med værforhold gjør ulik redskapsbruk fordelaktig til ulike tider – også innenfor samme sesong. Ulike redskap brukes også til ulike arter (mållart), som for eksempel fløytline etter hyse. Bruk av håndengt line innebærer også i større grad ringvirkninger lokalt, og økt sysselsetting på land.

Igjen mangler statistikkjøringen fra Råfisklaget oversikt over redskapsbruk, slik at denne delen må undersøkes med utgangspunkt i sluttседdelstatistikken. Denne er, som nevnt, ikke fullt ut i overensstemmelse med avregningen på ferskfiskordningen, med tanke på månedsintervaller og hvilke fangstarter som bidrar til torskebonus. For det overordnede bildet med tanke på redskapsbruk er nok overensstemmelsen god nok til å illustrere hvordan fangsten fordeler seg på de ulike typer redskap – i de ulike fartøygruppene. For å illustrere denne dimensjonen av fangsten har vi holdt kystflåtens ferske torskefangst i andre halvår fordelt på redskap, opp mot den som foretas i første halvår (som inkluderer sesongen). I figuren er denne fordelt med andeler på redskap for hele perioden ferskfiskordningen har vært brukt (2013–2022) og fordelt på de fem forskjellige fartøygruppene i konvensjonell kystflåte (åpen gruppe, under 11 meter, 11–15 meter, 15–21 meter og over 21 meter).

Figur 15 viser for alle fartøygruppene i konvensjonell kystflåte hvilke redskap som er benyttet for den torskefangst som leveres, i henholdsvis første og andre halvår hele perioden 2013–2022 sett under ett. Nederst i figuren gjengis også redskapsbruken for hele den konvensjonelle kystflåtens torskefangst, som summen av fangstene som dekkes av søylene over. De nederste søylene (for hele konvensjonell kystflåte) gir derfor uttrykk for hvordan torskefangsten i hele perioden har vært fordelt mellom de ulike gruppene. Den har vært som følger: Åpen gruppe – 12,6 %, Under 11 meter – 24,9 %, 11–15 meter – 25,3 %, 15–21 meter – 22,8 % og Over 21 meter hjemmelslengde – 14,4 %.

Et annet forhold ved Figur 15, som omtalt tidligere, er at søylene for første og andre halvår gir uttrykk for svært ulike volum torsk. Sett for hele perioden under ett så fordeler fangsten av torsk seg mellom første og andre halvår i et 91:9 forhold, der litt mer enn 90 % av torsken landes i første halvår. Dette varierer litt mellom fartøygruppene, der andelen som landes i 2. halvår varierer mellom 6–7 og 12 % (minst for Åpen gruppe og Over 21 meter, og mest for 11–15 meter). En 10 % andel av søylen for 2. halvår utgjør derfor et volum som kun ville utgjøre om lag 1 % i første halvår – nesten uansett hvilken fartøygruppe man ser på. Derfor vil årsfangsten for gruppene være svært lik den som kommer frem for første halvår. Figuren gir en pekepinn på hvilke redskapsgrupper som deltar i torskefangsten i andre halvår i de ulike fartøygruppene, sett opp mot hvordan den er i sesongen.



Figur 15 Redskapsbruk i torskefiske i 1. og 2. halvår for fartøygrupper/konvensjonell kystflåte, 2013–2022

Fra de to nederste søylene i Figur 15 ser vi hvilke redskap konvensjonell flåte totalt har brukt i perioden for å fange torsk. Vi ser at garn og snurrevad er dominerende, med henholdsvis 43 og 38 %, foran juksa (10 %), line (9 %) og autoline (1 %). Trenden i perioden er at snurrevad har økt sin andel (fra om lag 30 til 40 %) på bekostning av juksa, garn og til en viss grad line. I andre halvår ser vi at andelen som tas med line og autoline øker kraftig fra første halvår, på bekostning av mindre andeler tatt med garn og juksa, mens snurrevad holder stand. Over tid er det en klar trend at autoline kommer sterkere inn på høsten, line og snurrevad holder stand, mens andelene som tas med juksa og garn utover i perioden reduseres noe. Forklaringen bak disse forskjellene mellom torskefangst i første og andre halvår ligger i de ulike fartøygruppene som omtales kort under.

For de største fartøyene (øverst) ser vi at snurrevad er det dominerende redskapet, sammen med en liten andel av garn, et bilde som ikke endrer seg vesentlig fra første til andre halvår. Kun i 2013 ble det tatt særlige kvanta i andre halvår med garn, og i perioden 2015–2021 er 100 % av torken levert fra disse i andre halvår tatt med snurrevad.

Gruppen 15–21 meter er den hjemmelslengdegruppen som tradisjonelt har bedrevet banklinefiske i Finnmark, og naturlig nok blant fartøyene som har utnyttet ferskfiskordningen best i tiden den har vart. For gruppen som helhet ser vi at snurrevad og til en viss grad garn er dominerende, men at line trer sterkere fram i fangsten i andre halvår på bekostning av garn. Over tid har det vært en markant reduksjon av både garn- og linefiske for denne gruppen, andeler som nå i større grad tas med snurrevad.

Fartøygruppen 11–15 meter er også blant de som har utnyttet ordningen best. Her ser vi at garn er ansvarlig for om lag 60 % av torskefangsten, foran snurrevad og line. I andre halvdel av året reduseres garnandelen kraftig, og overtas av line og autoline som bidrar med over halvparten av torken tatt i 2. halvår. Over perioden har snurrevad overtatt store andeler av både garn og linefiske, mens autoline er kommet inn med en liten andel. For fisket i andre halvår er det autoline som er kommet til fordel for garn i stor grad.

Lukket gruppe under 11 meter bruker i svært stor grad garn i torskefisket, og bare små andeler tas med snurrevad. Dette er samtidig gruppen som i størst grad bruker line i sitt torskefiske (nesten 20 %). I

andre halvår reduseres garnandelen noe, men dette er den gruppen som i størst grad benytter garn også i andre halvår. Samtidig tas mer enn halvparten av torsken tatt i andre halvår på line eller autoline. Også juksa er mye brukt i denne gruppens torskefiske, men sammen med garn. For denne gruppen er bruken av garn i torskefisket økt over perioden, sammen med snurrevad, mens andelen tatt av line og juksa har falt. I høstfisket har bruken av snurrevad økt over tid sammen med autoline.

Åpen gruppe benytter garn i torskefisket til en utstrekning på nivå med gjennomsnittet for hele konvensjonell kyst, som sammen med juksa utgjør nesten 90 % av torskefangsten deres. I andre halvår ser vi at line kommer inn som det viktigste redskapet, på bekostning av både garn og juksa. Over tid i perioden har bruken av line økt på bekostning av juksa, og da særlig i andre halvår, mens garn og til en viss grad også snurrevad er blitt mer benyttet over tid.

Ulike redskap har ulik grad av arts- og størrelsesselektivitet, men som også avhenger av forhold som tilgjengelighet og skippereffekter. Garn er ikke nødvendigvis et artsselektivt redskap, men rett type fiskegarn, satt til rett tid og på rett sted vil kunne være svært artsselektivt og størrelsesselektivt. Det samme argumentet kan framføres om snurrevad. Ulike redskap kan også ha ulike kvalitetseffekter på fangsten, selv om en skånsom fangstoperasjon kan oppveie for slike på alle redskap. Likevel er det veldokumentert at de ulike typene redskap som det opereres med i torskefisket påvirker fangstskader rapportert ved landing. Eksempelvis viser Joensen m.fl. (2021) gjennom kvalitetsregistreringer av torskefangst fra kystflåten i sesongen ved seks ulike mottak, årlig i perioden 2014–2020, at leveranser fra juksa og line har størst innslag av torsk av god kvalitet (hhv. 87 og 96 % av individene), mens garn har størst andel redusert og dårlig kvalitet (til sammen 71 %). Snurrevad ligger et sted imellom med landinger der 73 % er av god kvalitet og 25 % er av dårlig kvalitet.

Dersom resultatene fra undersøkelsen i torskesesongen er representative for resten av året, så ligger det en kvalitetsgevinst i den endring av redskapsbruk som vi finner i andre halvår. Dette siden mer av torsken ilandbringes fra line (og autoline), heller enn garn. Andelen fra juksa går ned, som i seg selv kan sies å være negativt fra et kvalitetsaspekt, mens andelen fra snurrevad ikke endres mye, slik at den mest nevneverdige endringen er overgangen fra garn til line.

At line i større grad enn garn benyttes i fisket etter torsk i andre halvår har effekter både på kvalitet og fiskestørrelse. Man må imidlertid ta inn over seg de store forskjellene mellom hvilke volum som landes i 1. og 2. halvår. Med et 9:1 forhold mellom disse så blir endringene i absolutte termer heller beskjedne, om enn til stede. For eksempel så lander konvensjonell kystflåte 77 500 tonn torsk fra garn i 1. halvår 2022, mot kun 2 900 tonn i andre halvår. Fra line og autoline landes det 12 900 tonn torsk i 1. halvår i 2022, mot 9 200 tonn i andre halvår. Men selv om effekten på torsk er relativt beskjedne så bidrar de andre artene, som gir opphav til torskebonus, til at denne beskjedne volumeffekten for torsk reduseres når man ser på totale landinger – også siden fisket på torsk i 1. halvår i mye større grad er et direktefiske utelukkende etter torsk.

Denne overgangen fra bruk av garn til line mellom første og andre halvår kan ha kvalitetsmessige effekter, dersom erfaringene fra torskefisket i sesongen er overførbare til utenfor sesongen. Det er imidlertid flere forhold som taler mot en slik direkte overførbarhet. For det første fordi den gytemodne torsken som tas i sesongen kan sies å ha en svært god kondisjonsfaktor og kvalitet. Etter gyting er fiskekjøtt og kondisjon gjerne av dårligere klasse (eksempelvis 'skråpfisk') som ikke tar seg opp igjen før senhøstes og mot vinteren. Videre er det kjente kvalitetsmangler ved torsk som beiter på lodde eller sild, eller høyt åteinhold, som kan gi buksprenging som resultat og som fordrer god fangsthåndtering. Høyere innslag av kysttorsk og et utstrakt kystfiske kan gi større innslag av nematoder (kveis) i fiskekjøtt og innvoller. Også det at temperaturen, i både luft og hav, er høyere utenfor sesongen, stiller ekstra krav til fangsthåndtering om bord og kan gi kvalitetsmessige effekter. I sum er det derfor vanskelig å

konkludere bastant på spørsmålet om denne dreiningen i redskapsbruk i sum bidrar til en kvalitetsforbedring på landet råstoff. Det vi kan konkludere med, er imidlertid at uten denne dreiningen ville det blitt større kvalitetsutfordringer i et fiske utenfor sesongen. Samtidig er fangstene utenfor sesongen mindre og dermed er volumet enklere å håndtere på en kvalitetsmessig god måte om bord.

Et annet forhold ved dette skiftet i redskapsbruk er redskapenes størrelses- og artsselektivitet. Liner er i mindre grad enn garn både størrelses- og artsselektivt: Fisk av alle arter og størrelser som fins langs bunnen (eller pelagisk i tilfellet med fløytline) tiltrekkes av agnet, og svelger det og kroken dersom bare kjeften er stor nok til å bite over (sånn grovt sett). Det er kanskje også mer naturlig siden fisket under ferskfiskordningen fordrer et blandingsfiske, av torsk og minst en annen art, for å få løs bonusen. Fisket i sesongen skjer i hovedsak på stor gytemoden torsk, og i den grad det er forskjeller i produktmiks mellom sesong og utenom sesong, så er det i større grad konvensjonelle produkter som fremstilles fra skreien (tørrfisk og saltfisk) der størrelse er av betydning i markedene. Et fiske utenom sesongen skjer på mindre torskestørrelser som passer bedre til filetproduksjon. Fra et miljømessig og biologisk synspunkt kan det være fordelaktig om fiskeinnsatsen innrettes mot de eldre årsklassene i bestandene, for å unngå uttak av for mange unge individer, men for lite størrelsesselektive redskap vil det være årsklassesammensetningen og tilgangen til disse i området der fangsten foregår, som er bestemmende for fangstsammensetningen.

Hvor tas torsken på ferskfiskordningen?

Bare navnet på ordningen, og innretningen mot konvensjonell kystflåte, tyder på at det er kystnære områder som er mest aktuelle for fangst på ferskfiskordningen – nord for 62° N der den nordøstarktiske skreien oppholder seg (sammen med de ulike bestandskomponentene av kysttorsk i nord). Ferskfiskleveranser fordrer gjerne at avstanden mellom fiskefelt og landingssted i tid ikke blir for lang, for å ivareta råstoffkvalitet. Tidligere ble det rettet et kritisk søkelys mot fangst av hyse ved Bjørnøya (i 2016) for å få løs ferskfiskbonus, et fiske som kunne gi svært store råstoffkvalitetsutfordringer (særlig for nettopp hyse) på en todagers tur til land, og særlig dersom været var dårlig og råstoffet ført i bulk.

Igjen støter vi på utfordringene ved at kjøringen fra Norges Råfisklag ikke inneholder detaljer utover registernummer og fartøygruppe, samt at avregningen baseres på en uke, hvilket ikke stemmer overens med en månedsfordeling. I analysen videre baserer vi oss derfor på tall for torskefangsten fra sluttseddelstatistikken og ser på fangst og landinger etter april måned (selv om oppstart på ordningen enkelte år har vært så seint som ultimo juni). Ser vi på konvensjonell kystflåtes fangst av torsk utenfor sesongen (etter april) i perioden 2013–2022, som er perioden der ferskfiskordningen har virket, så viser sluttseddelstatistikken at det årlig er fanget mellom 30 000 tonn og 42 000 tonn i perioden etter 2013. Til sammenlikning har fangsten på ferskfiskordningsavsetningen vært på mellom 15 000 og 25 000 tonn i perioden (se Figur 8), men den har enkelte år ikke startet opp før i slutten av juni (fra 2022).

Om lag 90 % av all torsk er tatt i de kystnære hovedområdene 0 (Vestfjorden), 03 (Øst-Finnmark), 04 (Vest-Finnmark), 05 (fra Røstbanken til Malangsgrunnen), 06 (Helgelandsbanken) og 07 (fra Storegga til Frøyabanken). Av de havområdene som det tas nevneverdige torskefangster fra i perioden står område 20 (Bjørnøya) i en særstilling som den med størst fangst (8 % av total torskefangst i perioden, men også område 13 (Thor Iversen banken), 23 (Hopen) og 12 (Nordkappbanken), hver med om lag 1 % av total fangst av torsk fra kystflåten utenfor sesongen i perioden.

I en særstilling står imidlertid Øst-Finnmark (03) hvor 55 % av torskefangsten har funnet sted, og sammen med Vest-Finnmark (04) står disse to havområdene for nesten 80 % av torsk tatt av kystflåten utenfor sesong i perioden. I kystområdene lengre sør (00, 05–07) ble 11 % av torsken tatt i perioden. Her tas mest i område 05 (Lofoten til Troms) – med 7 %. Det ser imidlertid ut som om det skjer et skifte i fisket fra 2018. Da reduseres fisket ute i havet til fordel for mer kystnære områder, og fangsten ser i

større grad ut til å flyttes til Øst- og Vest-Finnmark (område 03 og 04). Fra 2013 til 2018 tas i snitt 13 % av kystflåtens fangst av torsk utenfor sesong i havområdene (særlig 20, men også 23), mens andelen i årene 2019–2022 i snitt er på om lag 6 %. Samlet for Øst- og Vest-Finnmark øker de respektive andelen mellom de to periodene fra 74 % til 85 % av all torsk tatt etter april. Dette kan ha sammenheng med hvilken dato ferskfiskordningen starter.

Et annet forhold ved fangsten, som kan være av betydning for beskatningen av kysttorsk, er hvor nært kysten fangsten foregår, ettersom det er i kystnære områder at tilgjengelighet og fangst av kysttorsk er størst. Sluttseddelstatistikken gir anledning til å differensiere mellom hvorvidt fangsten er gjort innenfor eller utenfor 12 nautiske mil (nm). Som nevnt over, så var 11 % av torsken tatt av kystflåten utenfor sesongen i perioden 2013–2022 tatt i havområdene langt fra kysten, men andelen er redusert de senere årene til i størrelsesorden 4–8 % etter 2018. Om vi samtidig differensierer kystflåtens fangst mellom henholdsvis *innenfor* og *utenfor* 12 nm, så finner vi at 75 % av torsk tatt etter april i perioden 2013–2022 tas innenfor 12 nm. Og selv om mindre av torskefisket finner sted i havområder utenfor kysten de seneste fire årene (2019–2022) så erstattes det ikke av et fiske innenfor 12 mils-grensen, men foregår i havområder langs kysten, men utenfor 12 nautiske mil.

Ser vi nærmere på de nevnte kystområdene (områdene langs norskekysten fra Storegga til Øst-Finnmark), så utpeker nettopp Øst-Finnmark seg som et av havområdene der størst andel av torskefangsten utenfor sesongen i perioden tas utenfor 12 nm. Mens andelen av torsk tatt utenfor 12 nm i henholdsvis Vestfjorden, Storegga til Frøyabanken, Helgelandsbanken og Vest-Finnmark er på mellom 3 og 12 % i perioden, så fremstår område 05 (Røstbanken til Malangsgrunnen) og 03 (Øst-Finnmark) som områdene der størst andel av torsken tas utenfor 12 nm – med henholdsvis 25 og 21 %. De to siste årene, i 2021 og 2022, ble om lag 1/3-del av all torsk tatt fra mai til desember i Øst-Finnmark tatt utenfor 12 nautiske mil. Tilsvarende for område 05 (Røstbanken til Malangsgrunnen) var 14–21 %, mens andelen i Vest-Finnmark (04) var på kun 1–3 %. Også dette perspektivet kan det argumenteres med at en ekstravoteordning som ferskfiskordningen, som tilrettelegger for et utstrakt fiske i (og utenfor) Øst-Finnmark kan være den tilnærmingen som i størst grad reduserer fisketrykket på kysttorsk, siden fisket i relativt stor grad finner sted utenfor områder helt inne ved kysten.

... og hvor landes fisken?

Et sentralt forhold ved ferskfiskordningen er spørsmålet om hvor det landes, råstoffet tatt under ordningen. Igjen må vi støtte oss til sluttseddelstatistikken siden dette spørsmålet ikke dekkes av den detaljeringsgrad som er stilt til rådighet gjennom kjøringen fra Råfisklaget. Vi tar derfor utgangspunkt i landingene utenfor sesongen (mai–desember) og ser i første rekke på torsken, som er grunnlaget for ferskfiskordningen. Videre benytter vi en noe uvant analyseenhet for det geografiske nedslagsfeltet, fra Lofoten og Vesterålen som det sørligste "distriktet", via Troms og Vest-Finnmark til Øst-Finnmark lengst nordøst. De kommunene som inkluderes (med landinger av fersk torsk) i de ulike regionene er følgende:

Lofoten og Vesterålen: Røst, Værøy, Moskenes, Flakstad, Vestvågøy, Vågan, Hadsel, Sortland, Bø, Øksnes og Andøy. Fordelingen mellom disse varierer en del, men over hele perioden er det Øksnes som får mest torskelandinger fra kystflåten, foran Vågan, Røst, Andøy og Vestvågøy. For Sortlands del er det svært små kvanta enkelte år, og relativt beskjedent også for Hadsel i forhold til øvrige kommuner.

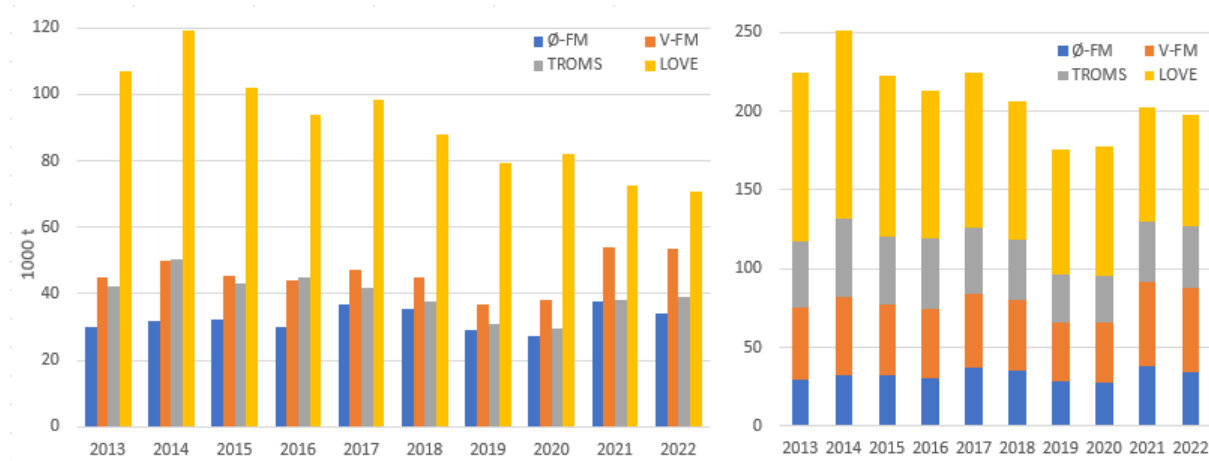
Troms: Alle kommuner i gamle Troms fylke; Balsfjord, Kåfjord, Harstad, Karlsøy, Kvæfjord, Kvænangen, Lyngen, Nordreisa, Skjervøy, Tromsø og Senja (tidl. Berg, Torsken, Lenvik) og med små kvanta enkelte år til Gratangen, Balsfjord, Ibestad, Skånland (som nå er en del av Tjeldsund) og Storfjord. Her står Senja (og de gamle kommunene) i en særstilling når det gjelder fersk torsk fra kystflåten, foran Tromsø, Karlsøy og Skjervøy. For de øvrige kommunene er det beskjedne og små kvanta torsk som landes, for noen bare i enkelte år.

Vest-Finnmark: Loppa, Hammerfest (og tidl. Kvalsund kommune), Hasvik, Alta, Måsøy, Nordkapp og Porsanger. Her står Måsøy i en særstilling, foran Nordkapp som har kommet sterkt inn over de senere årene, med Hasvik, Hammerfest og Loppa bak. For de øvrige er det beskjedne kvantum som landes.

Øst-Finnmark: Berlevåg, Båtsfjord, Tana, Gamvik, Lebesby, Sør-Varanger, Nesseby, Vardø og Vadsø. Båtsfjord er desidert største torskekommune, foran Berlevåg, Gamvik, Vardø og Lebesby, relativt beskjedne kvantum til Nesseby, Vadsø og Sør-Varanger og Tana.

Ser vi på områdene og kommunene sør for Lofoten, så er det lite av den ferske (nordøstarktiske) torsken som landes her. Ferske torskelandinger fra kystflåten står i perioden 2013–2022 for mellom 48 og 63 % av alle torskelandinger. I absolutte størrelser er det snakk om mellom 176 000 tonn (i 2017) og 251 000 tonn (i 2014) som landes av fersk torsk av kystflåten årlig i perioden. Av denne ferske torsken landes mellom 2500 tonn (i 2022) og 10 000 tonn (i 2013) sør for Lofoten, et volum som har utgjort stadig mindre andel av totale landinger, som er redusert fra om lag 4 til 1 % av ferske torskelandinger fra kystflåten i nord.

Videre har vi at av totalt volum av fersk torsk for hele perioden 2013–2022 så landes 43 % i Lofoten og Vesterålen, 18 % i Troms, 21 % i Vest-Finnmark og 15 % i Øst-Finnmark – samt 3 % lengre sør enn Lofoten. I figuren under vises utviklingen i disse landingene over tid.



Figur 16 Totale landinger av fersk torsk fra kystflåten i perioden 2013–2022, fordelt på landingssted (region)

Figuren til høyre viser de totale årlige ferske torskelandingene fra kystflåten til regionene fra Lofoten og nordover. Det viser at landingene er redusert fra om lag 250 000 tonn i 2014 til henimot 175 000 tonn i 2019 og 2020, før de øker til om lag 200 000 tonn de to siste årene. Finnmark (Øst- og Vest-) får større torskelandinger i de siste to årene enn de fikk da landingene var på sitt høyeste i 2014. Riktignok var 2014 et spesielt år, med godt vær og fritt fiske for konvensjonelle fartøy under 11 meter, ei lengdegruppe som kom svært dårlig ut av torskefisket i 2013. Denne utviklingen for Finnmark understrekes også av figuren til venstre, der vi ser at økningene i landingene til Øst- og særlig Vest-Finnmark fra 2020 til 2021, er høyere enn økningen i totale landinger av fersk torsk. Det samme er også tilfelle med landingene til Troms, mens Lofoten og Vesterålen opplever en reduksjon i landingene fra 2019 til 2020.

Den negative trenden for Lofoten og Vesterålen er tydelig i figurens venstre del, der mindre av de ferske torskelandinger landes mot slutten av perioden. På den andre siden synes landingene til Øst-Finnmark å være de mest stabile. Det bekreftes også om vi ser på gjennomsnittlig årlige landinger av torsk til disse regionene, opp mot standardavviket på disse. Da er det de årlige landingene til Øst-Finnmark som er mest stabile, og så øker variabiliteten jo lengre sør man ser. Ser man på utviklingen i andelene til de

ulike regionene, i denne perioden der landingene reduseres over tid, så finner vi – igjen – at Lofoten og Vesterålens andel gjør et kraftig negativt skift etter 2020, hvor andelen faller fra 42–46 %, til 35 % de to siste årene. Det er motsatt for Vest-Finnmark som øker sin relativt jevne andel på 19–21 % i perioden 2013–2019, til 26–27 % i 2021 og 2022. For Øst-Finnmark økes også andelen, sånn relativt jevnt over perioden, fra 12–13 % i starten til 17–18 % de to siste årene, mens Tromslandingene er relativt stabile over perioden med 18–20 %, etter en "dipp" i 2019 og 2020 på 16–17 %.

Det er når vi ser på landingene henholdsvis i og utenfor sesongen, det vil si fra januar til april (i sesongen) og fra mai til desember (utenfor), at vi finner de store forskjellene mellom disse regionene. Igjen, i Figur 17, har vi illustrert for alle de hele årene ferskfiskordningen har vært virksom, hvordan landingene i tonn til henholdsvis Lofoten og Vesterålen, Troms, Vest-Finnmark og Øst-Finnmark har utviklet seg i disse to periodene. Legg merke til at maksimalkategorien på y-aksen endres fra 2016 til 2017, fra 120 til 100 000 tonn fersk torsk, utelukkende av visuelle årsaker (selv om det også gir uttrykk for mindre samlede landinger).



Figur 17 Årlige landinger av fersk torsk (i 1000 tonn) fra kystflåten til regionene Lofoten/Vesterålen, Troms, Vest-Finnmark og Øst-Finnmark i perioden 2013–2022 fordelt på i sesong og utenfor

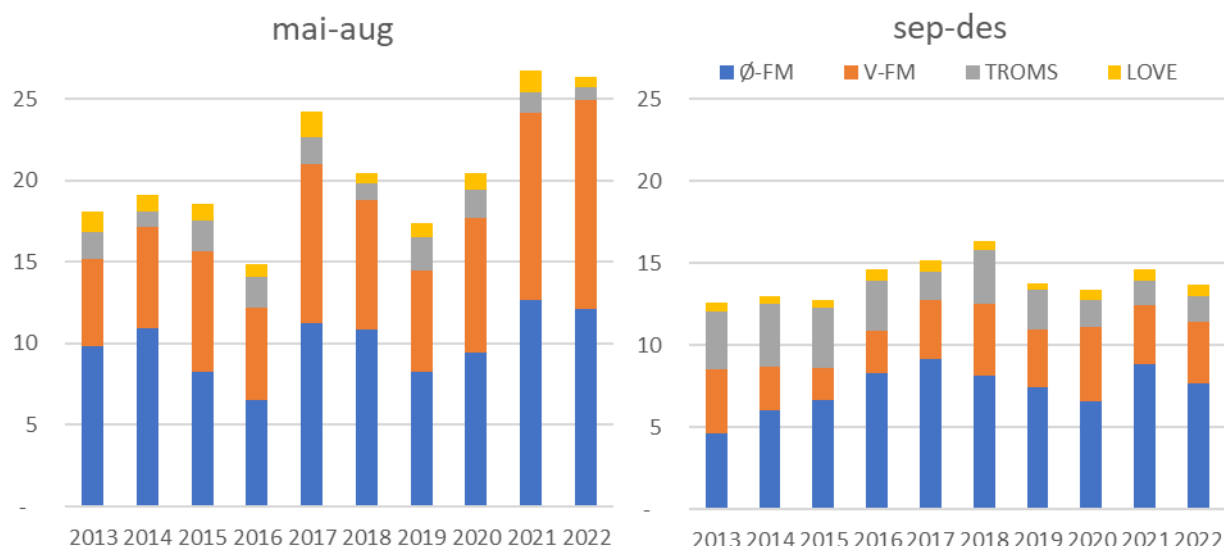
Figur 17 viser år for år hvordan torskelandingene til regionene har fordelt seg i eller utenfor sesongen. Søylen viser de absolutte landingene hvert år man ser at de ferske torskelandingene i nord fordeler seg forskjellig på regionene, der – som nevnt over. Sett totalt for hele perioden så landes 98 % av all fersk torsk til Lofoten og Vesterålen i sesongen (fra januar til og med april). For Troms er andelen 90 %, for Vest-Finnmark 75 %, mens for Øst-Finnmark er andelen som landes i sesongen på kun 47 %. Selv om man ikke detekterer disse andelene ved å se på søylen, så gir de i alle fall et bilde av det ulike temporære bildet mellom torskelandingene fra kystflåten i de ulike regionene. Dette endrer seg dramatisk når man tar høyde for landingene av andre hvitfiskarter (som inngår i ferskfiskbonusen) som i hovedsak fiskes utenfor sesong.

Selv om figuren kan avdekke en viss trend i landingene i og utenfor sesong i disse regionene, der vi blant annet ser at størrelsen på landingene til Lofoten og Vesterålen reduseres desto lengre ut i perioden vi ser, så trengs det å se mer detaljert på tallene for å se utviklingstrekk. Vi har allerede nevnt at denne regionen over tid får mindre av totalen, men sesongprofilen holder seg på samme nivå i hele perioden,

med en andel av torsken på 97–99 % som landes i månedene januar–april. For Troms viser trenden at større deler av landingene kommer i sesongen, der andelen øker fra om lag 87 % tidlig i perioden til 93–94 % de siste to årene (2021–2022). For de to andre regionene, Vest- og Øst-Finnmark, viser trenden en markant reduksjon i andelen av torsken som landes i årets fire første måneder. For Vest-Finnmark reduseres denne fra cirka 80 % de første årene i perioden (2013–2016) til om lag 70 % de siste fire årene. For Øst-Finnmarks del reduseres den fra like i overkant av halvparten de første årene, til like i overkant av 40 % de tre siste årene. Går vi nærmere inn i tallene bak torskelandingene i og utenfor sesong, så har alle de største mottakskommunene i Øst-Finnmark (Båtsfjord, Berlevåg, Gamvik og Vardø) større kvantum torsk levert utenfor enn i sesong i alle år etter 2018. Dette gjelder også for Nordkapp, men da bare for 2022.

Igjen, overenstemmelsen mellom kvantum torsk tatt som kvotebonus i ferskfiskordningen og det som landes utenfor sesongen er ikke helt i overensstemmelse. Om vi ser utelukkende på 2022, da ferskfiskordningen virket fra 27. juni, så var kystflåtens avregning på ferskfiskordningen på om lag 13 000 tonn torsk. Inkluderer man fartøyenes avregning på egne kvoter (under fiske på ferskfiskordningen) så øker kvanta torsk til 20 000 tonn torsk i 2022. Kystflåtens fiske av torsk utenfor sesong (mai–desember) var det samme året på 40 800 tonn fersk torsk. Om vi utelukker torskefisket i mai og juni, som (strengt tatt) ikke var omfattet av ferskfiskordningen i 2022, så summerte kystflåtens landinger av fersk torsk i andre halvår seg de to årene til 21 300 tonn. Det viser at nesten 50 % av landingene utenfor sesong kommer i månedene mai og juni i 2022, men også at sluttseddelstatistikken fanger opp større torskefangster enn det som er registrert ifm. ferskfiskordningen. For 2022 er det snakk om 1 300 tonn, som utgjør 7 % av alle ferske torskelandinger i andre halvår. Hva denne differansen skyldes klarer vi ikke å finne årsaken til, og utgjør som sådan en svakhet ved analysen.

I figuren under har vi differensiert mellom landinger i 2. og 3. tertial, utenfor sesongen, for å finne forskjeller mellom regionene, og for å illustrere når hovedtyngden av torsk landes utenfor sesong.



Figur 18 Landinger av fersk torsk fra kystflåten (i 1000 tonn) i henholdsvis 2. og 3. tertial i perioden 2013–2022 for ulike regioner

I Figur 18 vises torskelandingene til ulike regioner i 2. tertial i figuren til venstre (mai–august) og 3. tertial til høyre (september–desember). For å vise forskjellen i absolutte termer er målestokken på y-aksene lik. Her er 1. tertial – torskesesongen – holdt utenfor, men det er store forskjeller mellom landingene i henholdsvis 1., 2. og 3. tertial mellom regionene: I Lofoten og Vesterålen utgjør landingene i 2. og 3.

tertial bare 0–2 % av det som landes i sesongen, og i Troms mellom 2 og 10 %. For Vest-Finnmark landes det i 2. tertial mellom 15 og 35 % av det som kommer i 1. tertial, mens torskelandingene i 3. tertial utgjør mellom 6 og 18 %. I Øst-Finnmark, der torskelandingene utviser minst sesongvariasjoner, utgjør volumet i 2. tertial mellom 43 og 85 % av volumet i 1. tertial, mens andelen for 3. tertial utgjør mellom 30 og 60 %. Dette går relativt klart fram av figuren over, der de blå delene av søylene nok er de som utviser størst likhet for 2. og 3. tertial. Der går det også fram at det kommer mer i land i Troms i 3. enn i 2. tertial.

Som tidligere nevnt er mai og juni måneder der det leveres relativt store mengder fersk torsk. I disse regionene skjer det bare unntaksvis at det i enkeltmåneder etter mai leveres større kvantum torsk enn nettopp i mai. Når det skjer, er det gjerne i Troms i årets siste måneder, når silda kommer inn på fjordene, og da i årene 2013–2016, 2018 og 2022. Som figuren viser, er landingene til Øst-Finnmark i 2. tertial på mellom 7000 og 13 000 tonn, mot 5 000 til 9 000 tonn i 3. tertial. Tilsvarende landes i Vest-Finnmark i 2. tertial (5 000–13 000 tonn) mot mer beskjedne 2 000 til 4 600 tonn i 3. kvartal. Landingen til Vest-Finnmark har vokst jevnt og tatt seg kraftig opp etter 2019 til tross for at totalkvoten i 2022 er på nivå med det den var i 2019. For Troms ser vi at kvantaene torsk i de to siste tertialene er mye mindre, men til forskjell fra de øvrige regionene så landes det jevnt over mer torsk til Troms i 3. tertial enn det gjør i 2. tertial.

Analysene over tar utelukkende utgangspunkt i fangsten av torsk i de periodene der ferskfiskordningen har vært virksom. Torsken er hovedart, men et av formålene, og samtidig gunsten, er at foredlingsindustrien får tilgang til en større råstoffmengde gjennom at de får tilgang til andre typer råstoff enn torsk som bidrar til å "holde hjulene i gang" og dermed jevn sysselsetting. For å få tilgang til torskebonusen, må fartøy som deltar i ferskfiskordningen fiske andre hvitfiskarter, som for de aller fleste arter bidrar til ytterligere verdiskaping i både flåte og foredlingsindustri. Sammen med torsk landes derfor hyse, sei og en rekke andre arter. Størrelsen på disse landingene i tillegg til torsk avhenger ikke bare av artenes tilgjengelighet, men også av værforholdene. Holder man torsken som avskrives på fartøyenes kvoter utenfor, ettersom disse mest sannsynlig ville vært fisket og levert uansett, så kan man med utgangspunkt i Råfisklagets statistikk beregne (for måneder eller år) hvor mye ett kilo torsk genererer av leveranser av andre arter. Dette forholdstallet vil avhenge av hvilken bonusprosent som er rådende til enhver tid (se Figur 5 og Figur 6), der en lav bonusprosent vil generere større landinger av andre arter og visa versa, gitt – selvfølgelig – at andre arter er tilgjengelige, i tillegg til torsk. Ferskfiskordningens generelle innretning, med en lav sats ved oppstart og en større sats senere på året, gjør at tilleggsvolumene vil være høyest ved starten av ferskfiskordningen hvert år. Dette motvirkes til en viss grad av at fartøyene gjerne har mer igjen av sine ordinære kvoter rett etter sesongen, som de vegeterer på og som reduseres utover sesongen.

Flere store foredlingsbedrifter fra Nordland og Troms har de senere årene sett mulighetene i Finnmark og etablert mottaks-/og eller industrivirksomhet i nord, så som Myre Fiskemottak, Klo, Brødrene Karlsen, Coast Seafood, Sund Fiskeindustri, m.fl. med aktivitet. Dette understøtter økt virksomhet, men kan også legge til rette for økt utveksling av fisk for foredling mellom regioner.

4 Ferskfiskordningen i en nytte-/kostnadsanalyse av bærekraft

I mandatet for dette oppdraget bes det om at det gjennomføres en kost/nytte-analyse som vurderer ordningens miljømessige, økonomiske og sosiale bærekraft. Videre heter det at analysen bør se ferskfiskordningen i sammenheng med kysttorskreguleringene. I vår tilnærming er ferskfiskordningens effekt på kysttorsk, og kysttorskreguleringene, behandlet i et eget kapittel (Kapittel 2), men inkluderes her når det er naturlig.

Innledningsvis forsøkte vi, i Tabell 1 på side 6, å systematisere hvilke dimensjoner ved ordningen som tilligger de ulike typer bærekraft, og hvordan de påvirkes av de ulike "analyseenheter": fangst, foredling og samfunn. Selv om ulike kategorier har betydning for, og behandles under en av de tre/fire typene bærekraft, så vil de fleste være overlappende – med betydning for flere. For eksempel er kategorien "overfiske" tatt inn under "Miljømessig bærekraft" siden den i første rekke utgjør en utfordring for bestandens fremtidige reproduksjonsevne. Men "overfiske" i ulike former vil også over tid ha betydning for de øvrige bærekraftdimensjonene: Den økonomiske bærekraften vil påvirkes i flåten (gjennom lønnsomhet og kapasitetstilpasning) og i foredlingsledd (gjennom urettferdig konkurranse, fremtidig kapasitetsutnyttelse og lønnsomhet). Den sosiale bærekraften (f.eks. trygge helårlege arbeidsplasser) vil påvirkes dersom problemet vedvarer over tid med de effekter det kan ha for samfunns "robusthet". Og "overfiske" kan rokke ved den institusjonelle bærekraften, dersom næringens rammebetingelser og reguleringer ikke oppfattes som legitime og relevante slik at disse ikke etterlevs, og at ressurskriminalitet derfor aksepteres.

Selv om vi i tabellen har satt inn de forskjellige dimensjonene av bærekraft, hvilke kategorier som påvirker disse og hvilke analyseenheter som påvirkes, så ligger det i formålet for ferskfiskordningen, og i dens innretning, en naturlig prioritet mellom disse. Ferskfiskordningens hovedformål er å bidra til at foredlingsindustrien får tilgang til råstoff utenfor sesongen. En naturlig tolkning er at ferskfiskordningen primært er et tiltak for foredlingsindustrien. Det som gjennom tiltaket søkes oppnådd er en styrking av den sosiale bærekraften i næringen; at økt råstofftilgang skal bidra til økt aktivitet og bidra til helårlig sysselsetting i kystsamfunnene. Også den neste målsettingen med ferskfiskordningen, å stimulere til at kystflåten skal ta sine tildelte kvoter av hyse og sei faller inn under hovedmålsettingen siden det bidrar til at foredlingsindustrien får tilgang til mer råstoff. I de tilfeller der ubenyttede gruppekvoter i kystflåten reforderes til havfiskeflåten, vil dette i større grad leveres ombordfryst, og eksporteres eller gå til andre deler av norsk foredlingsindustri. Bedre kvoteoppfyllelse for kystflåten, og fiske av andre ikke-kvotebelagte arter utenfor torskesesongen, bidrar derfor positivt for både flåte (isolert for kystflåten) og for foredlingsindustrien. Det siste formålet, å tilrettelegge for et praktisk gjennomførbart fiske etter andre arter i andre halvår ved å ta høyde for bifangst av torsk, er en målsetting som mer direkte tilrettelegger for flåteleddet. Likevel er effekten like god for foredlingsleddet siden det gir merfangst og landinger utenfor sesong.

Gitt resonnetet ovenfor, så ligger det i ferskfiskordningen en klar prioritering av foredlingsleddet. Dette er først og fremst en ordning for å tilrettelegge for denne delen av verdikjeden. I tillegg er dette et tiltak som i første rekke skal ivareta den sosiale bærekraften i næringen, for å oppfylle formålet i havressursloven om å bidra til bosetting og sysselsetting i kystsamfunn. I analysen under har vi imidlertid tatt med både flåteleddet og samfunnet i valg av analyseenhet, og ser også hen mot ordningens bidrag til å sørge for miljømessig, økonomisk og institusjonell bærekraft.

4.1 Miljømessig bærekraft

Med miljømessig bærekraft, i en næring basert på fornybare ressurser, menes det å ivareta naturens og miljøets tilstand slik at den evner å reprodusere de bestander som bidrar til produksjon, både for dagens og fremtidige generasjoner. Miljømessig bærekraft kan sies å trumfe de øvrige, ettersom uten

miljømessig bærekraft og godt forvaltede bestander så blir det vanskelig å understøtte næringens økonomiske, sosiale og institusjonelle bærekraft. Dette er analogt med den rådende praksis for målhierarkiet for fiskeripolitikken, der ei bærekraftig forvaltning av de marine ressursene i praksis er en forutsetning for en samfunnsøkonomisk lønnsom næring som kan bidra til bosetting og sysselsetting i kystsamfunnene – i tråd med havressurslovens formålsparagraf. Skal de marine ressursene kunne regenereres og skape mulig produksjon av varer og tjenester for kommende generasjoner, så må de opprettholdes i en gitt minimumstilstand, gjennom å holde de negative effekter fra menneskelig påvirkning på et nivå som borger for fornybarheten.

Her hviler det ofte stor grad av usikkerhet både med tanke på å anslå effektene på miljø av menneskelig aktivitet, men også hvordan man skal verdsette miljømessige kostnader fra slik aktivitet eller verdien av at natur og miljø ikke påføres ytterligere skade. Denne usikkerheten utvides når natureffektene befinner seg i det marine miljø, der usikkerheten fra før er stor med tanke på anslag over størrelsen på bestander, kunnskap om enkelte av disse, og – ikke minst – kunnskap om interaksjonen mellom arter og bestander i det marine miljøet. Når slike naturtjenester, eller miljøeffekter, skal kvantifiseres eller tillegges en monetær verdi, så gir det seg selv at det blir under stor usikkerhet. Samtidig er dette tjenester det ikke finnes verken marked eller markedsverdier for. I økonomisk litteratur, og til mulig bruk i nyttekostnadsanalyser, vil det ofte benyttes verdsetting basert på hva brukere eller befolkningen hypotetisk sett er villig til å betale for slike goder. I en nyttekostnadsanalyse, skal "... *nyttevirkningene settes lik det befolkningen samlet er villig til å betale for å oppnå dem, mens kostnadsvirkningene skal være lik den verdien disse ressursene har ved best alternativ anvendelse (alternativkostnaden)*", (DFØ, 2018: 41). Det er vanskelig å anslå hvordan et representativt utvalg av Norges befolkning ville stille seg til, og vurdere nytteverdien av at ferskfiskordningen forsøker å tilrettelegge for mer råstoff til fiskeforedlingsbedrifter (i vårt nordligste fylke) i andre halvår. Vi kjenner heller ikke til at slike undersøkelser, eller andre spørsmålsstillinger relevante for ferskfiskordningen, er gjort tidligere.

I vår tilnærming for å evaluere ferskfiskordningens miljømessige bærekraft har vi inkludert følgende kategorier: Energiforbruk, bifangst, fiskestørrelse, kvalitet og overfiske. Med energiforbruk menes den menneskelige påvirkning gjennom utslipp av klimagasser som finner sted ved bruk av fossile energibærere i næringen, i hovedsak under fiske og fangst, men også under transport av fangst, varer i arbeid eller ferdige produkter. Bifangst er å forstå som den effekt ferskfiskordningen har på andre arter enn "målarten" torsk, både kvotebelagte arter som hyse og sei, men også andre ikke-kvotebelagte, eller lite utnyttede arter. Med fiskestørrelse menes her hvilke deler av bestanden det fiskes på, i betydningen at fangst på ungfisk kan være utfordrende for bestandens reproduksjon. Med kvalitet menes hvilke iboende kvalitetsaspekter råstoffet har som fangstes og ilandføres under ferskfiskordningen. Fiskens kvalitet har betydning for hvilke produkter som kan fremstilles av råstoffet. Med overfiske menes de effektene ferskfiskordningen medfører for både torskebestanden(-e) (kysttorsk og skrei), samt de andre artene som gir opphav til ferskfiskbonus for torsk. Denne kategorien står selvfølgelig til en viss grad i overensstemmelse med kategoriene *bifangst* og *fiskestørrelse*, men kan tjene som en oppsummering.

Tabell 9 Karakteristika ved ferskfiskordningen som belyser ordningens miljømessige bærekraft

	Fangstledd	Foredlingsledd	Geografi/Samfunn
Energiforbruk			
Bifangst			
Fiskestørrelse			
Kvalitet			
Overfiske			

Tabellen gir en oversikt over de kategorier vi ønsker belyst med tanke på miljømessig bærekraft, der kolonnene gir uttrykk for hvilke deler av næringen/samfunnet man ønsker å se på. I en nytte-kostnadsanalyse ville målet være å gi monetære verdier for nåverdier for alle disse, som representerte netto-nåverdi av den virkning ferskfiskordningen har for hver av kategoriene for hver av "analyseenheter"; det være seg fangstledd, foredlingsledd eller fiskerisamfunn langs kysten. Under gjennomgås hver av disse kategoriene.

I gjennomgangen så vil det være en overvekt av diskusjonen som omhandler om hvordan flåteleddet påvirker miljømessig bærekraft gjennom de kategoriene som er listet opp. Det er naturlig av flere årsaker: For det første fordi det er primærleddet i verdikjeden som nettopp høster fra naturen, og derfor har deres valg direkte eller indirekte virkning på miljøet (eller bestandene). Også foredlingsleddet har en viss påvirkning på dette, men gjerne indirekte, eller i noen tilfeller kanskje lokale virkninger. Kystsamfunnene kan også spille en rolle for påvirkning på miljøet, men gjerne som en indirekte virkning gjennom avledet etterspørsel (etter fisk), verdier, normer eller organisering. For det andre er det naturlig at det er fiskeaktiviteten som påvirker sterkest, ettersom ferskfiskordningen som virkemiddel søker å påvirke flåteleddet, selv om målsettingen er å tilrettelegge for foredlingsleddet.

4.1.1 Energiforbruk

En av de viktigste bidragsyterne til klimaendringene er klimagassutslipp fra forbrenning av fossile energikilder. Også fiskeflåten bidrar til dette, og utslippene av klimagass fra flåten (målt i tonn CO₂-ekvivalenter) har over tid økt (Isaksen m.fl., 2021). De store tallene viser at fiskeflåten i perioden 2001–2021 er redusert med 53 % (fra 12 000 til 5 500 fartøy). Drivstofforbruket i flåten, som estimert fra Fiskeridirektoratets "Lønnsomhetsundersøkelse" og fra Garantikassen for fiskeres refusjon av mineraloljeavgift, har i samme periode ikke endret seg (+/-4 for begge kildene). Samtidig har samlet motorkraft i flåten økt marginalt (+3 %) til tross for reduksjonen i flåten. Tidsserien viser at flåten i hovedsak ble redusert i antall i perioden 2001–2014. Da var nedgangen på 50 %. I denne perioden falt også samlet motorkraft med 8 %, og estimert drivstofforbruk ble redusert med 28–34 % (avhengig av kilde). I tiden etter 2014 er antall fartøy redusert med bare 6 %, mens samlet motorkraft har økt med 12 % og estimert drivstofforbruk har økt med 45 %.

Ser vi til SSBs oversikt over utslipp av klimagasser til luft²¹, i tonn CO₂-ekvivalenter, så viser det at Norges klimagassutslipp i 2021 var på 49,2 millioner tonn, 13 % lavere enn i 2001. Av dette stod næringen "fiske" for 1,7 % (844 000 tonn). Tallene fra SSB viser nesten samme utvikling for fiskeflåtens utslipp som de nevnte kildene over: Utslippene reduseres med nesten 50 % fra 2001 til 2013 (fra 1,1 millioner tonn til 540 000 tonn), før de øker frem til i dag. For hele perioden (2001–2021) reduseres utslippene fra fiskeflåten med 20 %, selv om økningen i utslippene etter 2013 er på nesten 60 %.

Det store bildet over energiforbruk og klimagassutslipp som tegnes over har bare begrenset relevans for ferskfiskordningen. Dette fordi den er begrenset til kun å angå konvensjonell kystflåte i deres fiske etter hvitfisk. I henhold til Fiskeridirektoratets estimat over drivstofforbruk fra "Lønnsomhetsundersøkelsen for fiskeflåten" står de 1 371 fartøyene i konvensjonell kystflåte for kun 13 % av drivstofforbruket fra fiskeflåten totalt i 2021, der totalt antall fartøy var 1 760 fartøy. De største bidragsyterne er de 37 torsketrålerne (og andre trålere i andre bunnfiskerier) og 70 ringnotfartøyene, som stod for respektive 39 og 24 % av totalen.

Men selv om kystflåtens drivstofforbruk og bidrag til klimagassutslipp er beskjedne, så mener vi ferskfiskordningen bidrar til økte utslipp, om enn marginalt. Først og fremst siden fisken som er målarter langs kysten i andre halvår opptre i mindre konsentrasjoner enn i sesongen. Det bidrar til at utslipp per

²¹ Se SSBs statistikk over utslipp til luft i Norge fra norsk aktivitet: [13931: Klimagasser, etter utslippskilde, energiprodukt og komponent, GWP-verdier etter Parisavtalen \(AR5\) 1990 - 2022. Statistikkbanken \(ssb.no\)](https://www.ssb.no/statistikkbanken/13931-13932-13933-13934-13935-13936-13937-13938-13939-13940-13941-13942-13943-13944-13945-13946-13947-13948-13949-13950-13951-13952-13953-13954-13955-13956-13957-13958-13959-13960-13961-13962-13963-13964-13965-13966-13967-13968-13969-13970-13971-13972-13973-13974-13975-13976-13977-13978-13979-13980-13981-13982-13983-13984-13985-13986-13987-13988-13989-13990-13991-13992-13993-13994-13995-13996-13997-13998-13999-14000)

kilogram fangst mest sannsynlig øker, når det fiskes etter torsk i andre halvår – sammen med andre arter. Dette forsterkes av at fisket i hovedsak foregår i Øst- og Vest-Finnmark, som innebærer at mange fartøy, hvis tyngdepunkt er Nordland fylke, har lang gåtid for å komme til fangststedene.

En konklusjon om at ferskfiskordningen bidrar til mer drivstofforbruk kan vanskelig gjøres helt entydig. For det første fordi torsken tas sammen med andre arter – og kanskje i hovedsak sei og hyse – som kan utjevne dette forholdet, ved at disse artene opptrer relativt konsentrerte i andre halvår. Ikke minst på fiskefeltene i Øst- og Vest-Finnmark. Et annet er at mange av fartøyene ikke ville hatt kapasitet til å ta også disse på vinter- og vårfisket, sammen med torsken. Det understrekes av at så mange fartøy ikke tar sine tildelte (om enn høyt overregulerte) kvoter av sei og hyse i sesongen. Et annet forhold er at skiftet i redskapsbruk fra 1. til 2. og 3. tertial, fra garn til line, mest sannsynlig innebærer en forbedring i drivstoffkoeffisienten (drivstofforbruk per kilo fangst) selv om bildet ikke er helt entydig her heller²². Det til tross for at juxsa i mindre grad benyttes i høstfisket.

Men i helt motsatt retning teller det at ferskfiskordningen bidrar til at kystflåten i større grad oppfyller sine egne kvoter, særlig på hyse. Desto mer av hysa som kystflåten tar selv, og kanskje særlig for hyse, desto mindre vil måtte reforderes til de øvrige flåtegruppene i bunnfiskflåten. Det vil si torsketrål og konvensjonell havfiskeflåte, fartøygrupper hvis drivstoffkoeffisienter i 2020 lå på henholdsvis 0,48 og 0,36 liter drivstoff per kilo fangst, mot tilsvarende for konvensjonell kyst som lå på 0,13 l/kg. Om disse gjennomsnittsmålene holder stikk, så innebærer det at dersom ferskfiskordningen bidrar til at kystflåten øker sin hysefangst med 10 000 tonn, som medfører at det samme kvantum ikke reforderes og tas av torsketrål og konvensjonell havfiskeflåte (50/50), så har flåten totalt spart 2,9 millioner liter drivstoff og en potensiell reduksjon av klimagassutslipp på 7 700 tonn CO₂-ekvivalenter. Det tilsvarer om lag 1 % av estimerte utslipp fra fiskeflåten i 2020.

Over er det kun vurdert energiforbruk fra flåtens ståsted. For fiskeindustrien antar vi at den ekstra tilførsel av hvitfisk på høsten vil innebære mer energiforbruk enn om torsken ble tatt i sesongen. Dette fordi det er et større kvantum som ilandføres, og fordi bearbeidingsgraden antas å være høyere på høsten i Finnmark, enn om et mindre kvantum torsk ble ilandført i Lofoten/Vesterålen (grovt sett). Men siden det ekstra energiforbruket ivaretas med elektrisk kraft fra bærekraftige kilder (vannkraft i hovedsak) vil dette i svært liten grad påvirke den miljømessige bærekraften.

For samfunnet som helhet, vil den miljømessige bærekraften i størst grad påvirkes av energiforbruket fra flåten, *dersom* ferskfiskordningen virkelig innebærer at kystflåten tar mer av sine tildelte (hyse-)kvoter og med det reduserer eventuelt ekstra utslipp som følge av at ubenyttede kvoter overføres havfiskeflåten, gitt om de antakelsene vedrørende drivstoffkoeffisienten holder stikk. Implisitt i dette ligger også at lokal foredlingsindustri får tilgang til denne hysefangsten, og kan bearbeide dette råstoffet. Noe som i mye mindre grad hadde vært tilfellet om havfiskeflåten fikk fangste og lande dette som fryst hyse – direkte til eksport for utenlands bearbeiding.

I raden tilhørende "Energiforbruk" settes det derfor under "Fiske"-kolonnen et minustegn (–), for foredling en null (0) og for samfunn et plussstegn (+). Vi gjør ingen forsøk på å vurdere dette i monetære verdier. Samtidig som det er umulig å beregne skadevirkningene (globalt) av marginale ekstra utslipp fra flåten som følge av ferskfiskordningen, er det på samme vis nær umulig å vurdere nettovirkningene fra økt innbetaling av CO₂-avgift (som følge av ekstra drivstofforbruk) opp mot den kompensasjonen de samme fartøyene får gjennom kompensasjonsordningen for CO₂-avgift.

²² De sist kjente fortegnelsene over drivstofforbruk per kilo fangst fordelt på redskapstyper er gjengitt i Isaksen & Hermansen (2013) på ss. 38-40.

4.1.2 Bifangst

Bifangst er kanskje et unøyaktig navn på dette siden bifangst, eller fangst på andre arter, ligger til grunn for å tildeles torskebonusen, og et av formålene med ordningen er nettopp at det skal tas torsk som bifangst i fisket etter andre arter, eller at ordningen skal gi insentiver til å ta opp andre arter.

Over er det diskutert forhold ved kysttorsk versus skrei. Selv om det tas en god del kysttorsk under ferskfiskordningen, og denne kan anses som en ulempe i kysttorskforvaltningen, så er også kysttorsk torsk i reguleringsmessig forstand. Det er den helt fram til eventuelle otolittprøver har avgjort hvilken art det er snakk om, og gjennomsnittbetraktninger avgjør andelen av kysttorsk i de totale torskelandingene. Vi tror det er lenge før det faller på plass en "real-time" analysemetode som kan slå fast hvorvidt enkeltindivider i fangsten er skrei eller kysttorsk. Inntil det er på plass vil det være utfordringer med å innføre ad hoc tiltak for denne delen av torskebestanden.

Her er det ikke den økonomiske bærekraften, eller verdien av bifangsten, som er av interesse, men hvordan og hvorvidt fangst av andre arter under ferskfiskordningen har miljømessige implikasjoner. Det har det selvfølgelig, men vi må kunne anta at de kvoteråd som gis av havforskerne for å sikre et størst mulig vedvarende utbytte fra (datarike) bestander, gir de gunstigste miljømessige konsekvensene dersom kvoterådene følges. For sei og hyse, som er de viktigste "bifangst"-artene under fisket på ferskfiskordningen, så følger også disse de kvoteråd som ligger til grunn, og de individuelle kvotene for fartøy – om enn høyt overregulerte. Det må imidlertid legges til at selv om man styrer etter å oppnå en økosystembasert forvaltning av våre marine ressurser, så er det nok langt frem før vi har nok kunnskap om interaksjoner mellom bestander, til et slikt overordnet perspektiv er på plass i fiskeriforvaltningen. Figur 4 (på s. 24) viser det relative forholdet mellom størrelsen på kvotene for torsk, sei og hyse. Det kan ha betydning for utøvelsen av ferskfiskordningen, med tanke på tilgjengelig bifangst av sei og hyse for å få løs torskebonusen, eller andre arter som inngår i ferskelandingene for å få løs torskebonus.

Tall fra Råfisklaget for 2022 viser at ferskfiskordningen, som dette året virket fra slutten av juni og ut desember, førte til en torskefangst på nesten 20 000 tonn, hvorav 13 000 tonn ble belastet ferskfiskordningen (og 7 000 tonn belastet fartøyenes torskekvote). Sammen med dette ble det landet 46 600 tonn andre arter som ga opphav til torskebonusen på 13 000 tonn. Ser vi til sluttstatistikken, så finner vi at kystflåten leverte 45 500 tonn andre arter enn torsk i denne perioden. Av dette var 60 % sei, 20 % hyse og 20 % andre arter – der brosme, breiflabb, uer, lange og skate var de viktigste – på til sammen 9 200 tonn. Kveite og taskekrabbe er også arter som tas i store kvanta (av den minste flåten), mens ferskfiskordningen er aktiv. Disse artene antas i større grad å drives som et direktefiske med redskap som gir liten innblanding av torsk.

Skate er utførlig omtalt tidligere. Utsiktene til en torskegevinst gjør at artenes attraktivitet øker, både som bifangst og i de tilfeller det lar seg gjøre med et direktefiske (siden gevinsten regnes på ukesbasis). De nevnte artene; breiflabb, brosme, lange, (vanlig) uer, skate og steinbit, behandles alle i Fiskeridirektoratets siste utgave om "Økosystembasert fiskeriforvaltning" (Fiskeridirektoratet, 2019). For alle disse artene regnes kunnskapsgrunnlaget som middels, med unntak av skate der det er svakt. Kunnskapsstatus gjør at det ikke er tilstrekkelig grunnlag for å foreta en analytisk bestandsvurdering.

Brosme og lange har hatt særlig oppmerksomhet de senere årene, og det ble i reguleringsmøtet i juni 2019 besluttet å se nærmere på artene for å vurdere eventuelle reguleringstiltak²³. Gjennomgangen viste en utvikling der stadig mer av disse artene tas av fartøy under 28 meter. Selv om faktisk lengde er en dårlig parameter for å bedømme forskjell mellom konvensjonell kyst- og havfiskeflåte, så viser

²³ Se figur 1.2.3 på side 5 i vedlegg 2 til sak 2/2019; https://www.fiskeridir.no/Yrkesfiske/Dokumenter/Reguleringsmoetet2/Juni-2019/_attachment/download/04b3166d-7dc6-4e83-8f25-6fd862c7444c:e3b06c40d3aa77af091bd0d3f4b4d2cf70391a98/Sak-2-2019-Oekosystembasert-forvaltning-saksdokument-vedlegg2.pdf

utviklingen etter 2013/2014 at fartøy under 28 meter har økt sin fangst av brosme med om lag 1 000 tonn årlig. Det tas 1 500 tonn mer lange i perioden etter 2013, mens fartøy over 28 meter har redusert sin brosme- og langefangst i NØS. Hvorvidt dette skyldes ferskfiskordningen, er vanskelig å konkludere med fordi vi mangler oversikt over utviklingen etter 2018. Men etter at det for 2023 ble satt totalkvoter for lange og brosme nord for 62° N for 2023, på henholdsvis 10 454 og 8 076 tonn, i tråd med ICES-anbefalingene, så viser "Vekestatistikken" per 4. september 2023 at det gjenstår en rest på 1 700 tonn lange, mens brosmekvoten²⁴ er overfisket med 300 tonn. For lange er det meste tatt av åpen gruppe (62 %, der åpen gruppe er fartøy under 28 meter uten deltakeradgang i fisket etter lange og brosme), mens lukket gruppe (konvensjonelle havfiskefartøy og fire fartøy over 28 meter med deltakeradgang i fisket etter brosme og lange) er de som har fisket mest brosme hittil i år (60 %). Fiske etter brosme skjer hovedsakelig med krokredskap (autoline og line), mens om lag halve langefangsten tas med garn.

De potensielt uheldige sidene ved bifangsten som genereres av ferskfiskordningen, hva gjelder artene, er knyttet til skate og uer. De øvrige artene er alle vurdert til "Antatt OK" med tanke på bestandstilstand, mens den for skate er "usikker" og for vanlig uer "Dårlig, og med en negativ trend" (Fiskeridirektoratet, 2019). Fiskedødeligheten er for alle artene vurdert til "Antatt OK", foruten breiflabb ("Middels") og vanlig uer ("Høy"). Når det gjelder rødlista, så fremstår både brosme, breiflabb og lange som livskraftige bestander, mens steinbiter er "Nær truet", vanlig uer er "Sterkt truet" og skater er "Kritisk truet". Forvaltningsmålet for artene er "Høyt, og om mulig stabilt langtidsutbytte" for de fleste viktigste bifangst-artene, mens målet for skater og steinbit er å "Sikre biodiversitet og økosystemets funksjon". I 2019 var det ikke iverksatt særlige reguleringstiltak for noen av disse artene for å nå forvaltningsmålet, og heller "ingen registrerte bekymringer/behov for nye eller reviderte reguleringstiltak" for noen av artene, med unntak av bekymringene rundt storskate som var oppe i egen sak på samme reguleringsmøte.

Artene som tas som tilleggsarter til torsk i ferskfiskordningen er i første rekke sei, foran hyse. Seien er i mindre grad enn hyse problematisk med tanke på kvoteopptak for konvensjonell kyst, der større deler av kvoten tas av flåten årlig. Gjennom ferskfiskordningens tilgang til bonustorsk, kan det påregnes at det foretas et fiske på lokale ressurser/bestander utenfor sesongen, som gir en ytterligere nytte enn uten at ordningen var virksom. Det kan bidra til at lokale ressurser i større grad utnyttes, men samtidig kunne utgjøre en utfordring, kanskje særlig for stedegne bestander, dersom fisketrykket blir for sterkt. Et slikt fiske vil gjennomføres dersom aktørene finner det lønnsomt, men det er vanskelig å anslå i hvor stor grad dette skjer, siden det vil foreligge subjektive vurderinger. Det vil også være mest aktuelt for de minste fartøyene, som kan opptre lokalt (innenfor fjordlinjer eller andre lokale begrensninger), men det er samtidig den delen av flåten som har det største torskefokus uten ordningen. I så måte er det positivt at fisket gjennomføres i andre halvår/utenfor sesong, når gyteperioden for de fleste bunnfisk-artene er over. Utnyttelsen av lokale ressurser kan også bidra til at kostnadene i fisket holdes nede, selv om en for stor fiskeinnsats på lokale bestander kan gå ut over senere tilgjengelighet og fiskemuligheter. Det bidrar også til tilførsel av råstoff lokalt, med de fordeler det har for lokale foredlings-/mottaksanlegg, dersom disse bifangststartene lar seg utnytte i foredling.

Også med tanke på bifangst er det vanskelig å summere opp og gi en enhetlig *karakter* på hvordan ferskfiskordningen slår ut på dimensjonen "bifangst" under miljømessig bærekraft. Og enda verre å kunne anslå den monetære verdien av disse effektene. Det er plausibelt å anta at noen effekter ville funnet sted også uten at ferskfiskordningen hadde vært til stede, gjennom for eksempel en bifangst-ordning. Noen ville satt av torsk til høsten for å kunne avvikle et fiske etter andre arter, for derigjennom å kunne dekke inn bifangst av torsk. Men det er rimelig å tro at dette fisket i større grad finner sted med ferskfiskordningen. Nettoeffekten av de insentiver til fangst av bifangstarter i flåteleddet som gis av

²⁴ Ei drøy uke senere, 14. september, kunngjøres det stopp i direktet fisket etter brosme fra 16. september, etter at totalkvoten nord for 62° N er beregnet oppfisket, og med et overfiske (på 641 tonn). Deretter vil det være adgang for enkeltfartøy å kunne ha inntil 25 % bifangst av brosme i enkeltfangster ved landing.

ferskfiskordningen, vil være avhengig av omfanget og av tilstanden til disse bestandene. For de viktigste, sei og hyse, som er bestander med godt kunnskapsgrunnlag, vil det være positivt at kystflåten tar sine andeler av tildelte kvoter. For sei, vil det være slik at fangst med konvensjonelle redskap, heller enn not (eller trål ved refordeling), innebærer at beskatningen skjer på eldre årsklasser, som har potensiale til å beskytte yngre årsklasser. Noe av samme gevinsten kan oppnås på hyse, gjennom fangst av større hyse. Her er imidlertid effekten mindre. Snurrevadflåtens fangst av undermåls hyse er problematisk, og det har vært diskutert om dette kan knyttes til utformingen av ferskfiskordningen. Det temporære aspektet, at fangsten tas i andre halvår, er også gunstig ut fra at artene utsettes for mindre fisketrykk under gyting, men den tradisjonelle sesongen for disse artene har gjerne vært i andre halvår.

Også de øvrige artene som inngår som sentral bifangst under ordningen, har innslag av positive effekter for miljøet. Det er en fordel dersom ferskfiskordningen bidrar til at den årlige tilveksten i de ulike bestandene beskattes. Hvorvidt man treffer godt i forhold til dette i slike åpne fiskerier er det imidlertid usikkerhet om, når det i mange tilfeller er snakk om lokale/stedegne bestander med begrenset kunnskapsgrunnlag. Og vekselvirkninger mellom bestander (økosystembetragtninger) har man heller ikke god oversikt over. Videre viser eksempelet med skate at de insentiver (og skyggepriser) som skapes av torsketillegget i ferskfiskordningen, kan ha negative konsekvenser, til tross for at det bidrar til at fiskerne kan minimere sine kostnader for å få tilgang til godt betalt torsk.

Likevel anslår vi, imidlertid under usikkerhet, ferskfiskordningens effekt fra bifangst til å være positiv i miljømessig sammenheng. For foredlingsledd og samfunn ser vi ikke at bifangst av andre arter enn torsk har noen effekt på natur eller miljø, slik at det er fangstleddets påvirkning som blir dominerende. En overdreven etterspørsel etter enkeltarter som i begrenset grad fins i det marine miljøet, kunne vært problematisk, men under det norske forvaltnings- og kontrollregime antar vi at slike negative effekter er svært begrenset.

4.1.3 Fiskestørrelse

Ferskfiskordningen søker å forskyve noe av fiskeinnsatsen etter torsk til utenfor sesongen, og til å bidra til fangst av andre arter enn torsk. Isolert sett innebærer det at fiskeinnsatsen etter torsk flyttes ut av hovedsesongen, og til årets andre halvdel. Det innebærer samtidig en endret innretning av fisket, fra et målrettet fiske etter den gytemodne delen av bestanden til i større grad å rette seg etter ungfisk som beiter kystnært. Samtidig, som følge av tilgjengelighet, bidrar det til at fisket innrettes mot nord og øst, der Barentshavet sørger for tilstedeværelse av fisk, heller enn at hovedområdet for fangsten foregår i gyteområdene fra Lofoten og noe lengre nord, sammen med Troms og Vest-Finnmark.

For torskens del, innebærer avsetningen til ferskfiskordningen og et fiske på høsten at fiskeinnsatsen innrettes mot yngre årsklasser som er mindre enn den som tas i sesongen. Selv om det fra russisk hold, som vi forvalter arten sammen med, har blitt kritisert at norsk fiske foregår på barselavdelingen og på gyteklar torsk, så er det vitenskapelig bakgrunn for å hevde at artens evne til reproduksjon og rekruttering ivaretas godt så lenge gytebestanden er over et kritisk minstenivå ($B_{lim} > 220\,000$ tonn). Fisket utenom sesongen tar i mye større grad ungtorsk, kysttorsk og utgytt skrei, av mindre størrelse.

For de øvrige artene, som tas i forbindelse med fisket på ferskfiskordningen, kan størrelsen på fisken ha større betydning for bestandene. En fordelaktig effekt med ferskfiskordningen, sammen med redskapsfleksibilitet, er at den gir insentiver til å ta seikvoten(-e) med snurrevad heller enn seinot for de fartøyene det er aktuelt for. Beskatningen med seinot skjer i større grad på yngre sei, og da går det gjerne flere individer for å oppfylle en gitt kvote, enn ved større fisk. I tillegg vil foredlingsleddets potensielle produktmiks være større for stor sei enn for den minste seien.

For hyse er også innslaget av undermåls fisk og redskapenes seleksjonsevne et tilbakevendende tema både for line- og snurrevadfisket. Det er langt fra uvanlig at hysefangstene inneholder mer undermåls hyse enn det som er tillatt. Spørsmålsstillingen rundt undermåls hyse har vært satt på spissen flere ganger, også sett opp mot fangst i forbindelse med ferskfiskordningen²⁵. Minstemålet for torsk, hyse og sei nord for 62° N er henholdsvis 44, 40 og 45 cm for trål og konvensjonelle redskap. I tillegg er det anledning til å ha 15 % av antallet av hver art under minstemål i den enkelte fangst, med unntak av fiske etter hyse med line i Øst-Finnmark (statistikkområde 03) der man kan ha inntil 20 % av hver art i de enkelte fangster. Før 2011 var minstemålet for hyse 44 centimeter, men en samordning av norsk og russisk minstemål førte til en reduksjon. Minstemålet for hyse kan tilsvare ei rund vekt på mellom 600 og 850 gram, avhengig av tilvekst, bestandssammensetning og kondisjonsfaktor, mens Norges Råfisklags klassifisering skiller mellom hyse over og under 1,1 kg (rund vekt) lovlig fanget hyse.

På et overordnet plan går kvoterådene for 2024 ned for nordøstarktisk torsk og hyse, med henholdsvis 20 og 25 %. For hyse burde nedgangen vært større (-28 %), men stabilitetsregelen i høstingsstrategien slår inn (maksimalt +/- 25 %). For hyse antas bestanden å ha vært overestimert i årene 2018–2021, og i dag er det meste av fangsten gode årsklasser fra 2016 og 2017. For seien er kvoterådet for neste år i størrelsesordenen *status quo* i forhold til inneværende år, som følge av at gytebestanden anses å være godt innenfor biologiske rammer, og over føre-var nivå siden 1996.

Ferskfiskordningen bidrar til at det i større grad tas torsk utenfor gytesesongen, dermed er fisken gjerne av mindre størrelse. Et av fortrinnene med ferskfiskordningen har vært at den gir insentiver til å ilandføre all fangst, og at ukeavregning gir mulighet for tilpasning dersom fangsten en dag overstiger det fartøyet har kvote til, eller kan avskrive på ferskfiskbonusen. Likevel kan det, som påpekt over, være uheldige sider ved den verdifulle torskebonusen, som bidrar til en forsterking av en uheldig fangstatterferd, som for eksempel store innslag av undermåls hyse. Alternativt, under en bifangstordning, kunne problemet blitt forsterket gjennom utkast eller 'high-grading' på feltene.

Fiskestørrelsen i fangstene avhenger av bestandssammensetningen og tilgjengeligheten av ulike årsklasser på de fiskefelt hvor flåten opptrer. Likeledes vil det være bestandssammensetning og bestandsstørrelse som, fra et biologisk eller en miljømessig side, avgjør om utvidet fangst av fisk ned mot (og under) minstemål er en hemsko for bestandsutvikling eller kan være et gode. Mye småfisk i bestanden (en sterk årsklasse) vil bidra til at kvoten på kort sikt reduseres, som på lengre sikt kan bidra til større kvoter. Et utpreget fiske av småfisk vil mest sannsynlig være uheldig siden bestandens vekstpotensial reduseres.

Av de årsakene som er oppført over, har vi derfor – igjen under usikkerhet – satt et minustegn i tabellen for hvordan ferskfiskordningens innvirkning på fiskestørrelse gjennom flåteleddet påvirker miljømessig bærekraft. Effekten av at det er fisk av mindre størrelse som tas opp påvirkes utelukkende gjennom flåtens aktivitet, der verken foredlingsledd eller samfunn i noen grad har betydning. At det tas mindre fisk utenom sesongen, og at landingene skjer i "filetfylket" Finnmark i nord, heller enn i Lofoten/Vesterålen, kan også anses å være en fordel for filetindustrien, hvis produksjonsutstyr gjerne er dimensjonert for fisk av noe mindre størrelse.

Det kan argumenteres med at også foredlingsleddet, gjennom at de kjøper små og undermåls fisk, bidrar til å opprettholde etterspørselen etter slik fisk, noe som kan forverre situasjonen for enkeltarter.

²⁵ Se for eksempel [Småhyse til dumpingpriser belønnes med torskekvoter | Fiskeribladet](#), der det i et eksempel fra 2020 problematiseres at det har vært landet undermåls hyse til en verdi av kr 1,44 per kilo (etter at minsteprisen for hyse ble suspendert under koronakrisen) for å få tilgang til verdifull torskebonus. Ifølge en av eksportørene er det en tilbakevendende problemstilling på seinsommeren at snurrevadflåten bringer i land store volum undermåls hyse: "... en vesentlig andel [av fangsten er] småhyse på under 700 gram – hode inkludert. -Denne fisken er totalt ubrukelig, ingen vil ha den. I vårt system er det nå mellom 15 og 20 % hyse av den minste størrelsen. Den blir kjøpt for at fabrikkene skal få tilgang på resten av fangsten, men den burde aldri vært fisket og den burde ikke vært betalt for." (Se [Eksportørene sliter med hysa: – Forferdelig vanskelig | Fiskeribladet](#)).

Selv om denne problemstillingen forsterkes under ferskfiskordningen, så ligger det til primært andre sider av reguleringene og regelverket å ivareta dette hensynet. Minstemålbestemmelser og feltovervåking med stenging av felt med mye småfisk er eksempler på slike reguleringer. Fra et kystsamfunns ståsted kan det være et spørsmål om også denne delen av ekstra fangst, som ilandbringes gjennom ferskfiskordningen, bidrar til ytterligere aktivitet og ringvirkninger utenfor sesongen, som derigjennom styrker bosettingen. Det vil i så måte vektlegge en kortsiktig positiv effekt, foran en langsiktig negativ bestandseffekt. I denne sammenhengen anser vi ikke å ha tilstrekkelig informasjon om dette til å gi et anslag av effekten for disse to leddene.

4.1.4 Kvalitet/sløsing

Redusert kvalitet på råstoffet er omtalt over som en mulig negativ effekt av flåtens fangstmønster under ferskfiskordningen. Overføring av torskekvantum ut av sesongen innebærer isolert sett at fiskekvaliteten reduseres (med temperaturutfordringer og dårligere kondisjon). Samtidig kan mindre kvantum tatt på lengre tid, og redskapseffekter (mer line heller enn garn) innebære at denne kvalitetsreduksjonen oppveies. Et intensivt sesongfiske med store fangster kan skape kvalitetsmessige utfordringer både i fangstoperasjonen og med fangsthåndtering – både om bord og på land. Den miljømessige bærekraften kan til en viss grad sies å påvirkes av slike effekter, men fra et overordnet perspektiv er det et spørsmål om man utnytter ressursene til sitt fulle, og at det ikke sløses med den potensielle markedsverdien til bestandene.

Sløsing kan derfor dreie seg om at ferskfiskordningen gir insentiver til å innrette fisket etter feil bestander, fiske på feil del av bestandene (for unge årsklasser) eller andre effekter der økosystemets ernæringsmessige og økonomiske potensiale ikke utnyttes. For eksempel at det ilandføres fisk av så dårlig kvalitet at den er uegnet for markedet og bearbeiding på land.

Diskusjonen ovenfor har vist at det kan være vanskelig å estimere den aggregerte effekten. En årsak er at det, til tross for å ha den beste tilgjengelige kunnskap over de ulike kvotebelagte artene i disse fiskeriene, råder stor usikkerhet rundt hvordan disse påvirker hverandre. Dagens biologiske regime, som søker å sikre bestandens reproduksjon (og eksistens) samt å sikre et maksimalt langtidsutbytte fra enkeltbestander, evner ikke å realisere det som vil være det samfunnsøkonomisk optimale: Maksimalt vedvarende samlet kvantumsutbytte av et økosystem. Dette blant annet fordi ulike arter verdsettes ulikt (Eide, 1989). Selv innen enkeltbestander er det utfordrende med en kvote som gis i tonn: Fangst av yngre årsklasser (ungfisk) som ville gitt større utbytte om de hadde vært tatt senere i livssyklusen, burde ideelt sett hatt en større vektning i kvoteregnskapet enn fangst av individer i årsklasser som i større grad har nådd sitt biomassemaksimum. I andre tilfeller kan det være sånn at eldre årsklasser, i kraft av størrelse, beiter på yngel eller unge årsklasser av andre arter med stort markedspotensial, som igjen forsterker behovet for å ta ut denne delen av arten.

Sett fra fangstleddets side så er vår oppfatning at kvalitetsaspektet på fangsten generert av ferskfiskordningen *muligens* påvirker den miljømessige bærekraften negativt, derav et minustegn i parentes. Spørsmålet er egentlig om ferskfiskordningen forverrer dette aspektet, ettersom også en bifangstordning eller fravær av ferskfiskordningen ville bidratt til at det ble fisket utenfor sesongen (ved at fartøy satte av torskekvote til høsten for å dekke inn bifangst av torsk i fisket etter andre arter). Men incentivene som ferskfiskordningen skaper for å ta opp andre fiskeslag, og da i noen tilfeller nesten hva som helst bare for å få tilgang til den verdifulle torsken, tror vi gjør problemet større. På den andre siden så innebærer de samme insentivene at fangsten bringes på land, slik at ordningen virker positivt med tanke på sløsing, gjennom at landingsstatistikken og ressursregnskapet blir mer korrekt enn uten en slik ordning. For det er ikke til å stikke under en stol at det fins informasjons- og kontrollutfordringer i fisket. Svært mange av våre fiskerier foregår på felt der flere bestander beskattes av samme flåten, og innslag av bifangst selv i de mest målrettede fiskerier. Med en bifangstordning kan fiskerne komme i situasjoner

der inndragning og straff blir resultatet, eller at det økonomiske utbyttet av enkeltarter (eksempelvis skate) er så begrenset at man ikke tar bryet, men heller tyr til gjenutsetting – uavhengig av overlevelses-evne.

I undersøkelser gjennomført for å kartlegge hvordan fangststørrelse og redskapsbruk påvirker kvalitet i vinterfiske etter torsk, er hovedkonklusjonene at størrelse på fangst og redskapsbruk påvirker råvarekvalitet (Joensen m.fl., 2021). I forlengelsen av disse observasjonene er det naturlig å analysere redskapsbruk og fangststørrelse i et fiskeri som er initiert av ferskfiskordningen. Vårt tallmateriale tyder på at fangstene er mindre og at line i større grad brukes i dette fiskeriet. Med utgangspunkt i kvalitetsutfordringene i et vinterfiske, er dette en effekt som er positiv for råvarekvaliteten for landingene under ferskfiskordningen.

I foredlingsleddet forsterkes effekten av dårlig kvalitet/sløsing dersom deler av mottatt kvantum går til dyrefôr heller enn humant konsum, ikke kan utnyttes til foredling, gir lavt produktutbytte og merarbeid eller at prisen må reduseres for å få produktene omsatt. Hvorvidt avveiningen mellom å "gjenutsette", og dermed eventuell overødsling av det lokale marine økosystemet, og landinger av u hensiktsmessig råstoff som går i kverna for dyrefor, og ender opp som mat for oppdrettsfisk, er relevant i denne sammenhengen, er usikkert. I tilfelle det siste, så kan riktignok bedriften tjene noen kroner på at det avhendes som ensilasje, men det bidrar i liten grad til å oppfylle målsettingen med ordningen. Også i de tilfeller der store mengder småfallen snurrevadhyse kjøpes av foredlingsbedrifter, til tross for at den ikke kan inngå i en regningssvarende bearbeiding, men anskaffes for å få tilgang til fartøyenes torskebonus, så underbygger heller ikke det ordningens målsetting, og det optimaliserer ikke langsiktig bærekraftig uttak fra ressursen. Riktignok er dette en bivirkning som realiseres under ferskfiskordningen, som en effekt av de insentiver skapt av verdifull torsk utover individuelle kvoter. Men problemstillingene ville kanskje vært mindre eller unngått gjennom strengere håndheving og kontroll av minstemålbestemmelsene i høstingsforskriften eller bløgge- og sløyepåbudet etter kvalitetsforskriften (for fisk og fiskevarer).

Et annet forhold ved kvaliteten av torskelandinger (og andre arter) utenfor sesongen for foredlingsleddet er utnyttelsesgraden. Nye rutiner med sløyelinjer i mottaksleddet, og landinger av rund fisk fra kystflåten, har gitt muligheten til å ivareta større deler av fisken. Utsortering av blant annet hoder, rogn, iselje, lever og torskemager for videre foredling og distribusjon, ivaretas i større grad i dag enn tidligere. Når torsken som landes kommer utenfor sesong, i mindre størrelse og kvanta, er det vanskeligere å få den i volum som gjør det regningssvarende for en slik ivaretagelse – enn si i noen tilfeller å starte opp sløyelinja. Likevel kan alternativet være at alle disse biproduktene går i kverna, til ensilasje, også sammen med biprodukter fra andre arter (sei, hyse og annen bifangst), som også kan gi et bidrag til driften – om enn ikke den store bearbeidingseffekten. Den regionale effekten av ferskfiskordningen, at torsk og andre arter tatt utenfor sesongen i stor grad landes i Finnmark, kan likevel gjennom utveksling av råstoff (i annenhåndsmarkedet) kompenseres noe ved at det går fisk fra Finnmark til Lofoten og Vesterålen eller andre regioner. Vi har ikke hatt tilgang til data som kan si noe om omfanget av slik råstoffutveksling utenfor sesongen, men vi observerer at det har vært hevdet fra næringen selv. Likevel tror vi det kan ha et større omfang i sesongen, der stor fisk tatt i Finnmark, går til salting eller tørking i regioner lengre sør (Lofoten, Vesterålen og muligens Troms).

Over tid har etablerte bedrifter i Lofoten og Vesterålen i økende grad etablert anlegg i Finnmark. Dette ser ut til å være forankret i en strategi der bedriftene lokalisert i kjerneområdet for sesongfisket også etablerer seg i områder som er gunstige på høsten. Dette er kanskje en strategi som er blitt mer interessant ettersom kjerneområdet for vintersesongen ser ut til å ha flyttet seg nordover, noe som forsterkes av at ferskfiskordningen gir største landinger på høsten i nord og øst. I så måte er dette en utvikling som bidrar til økt kontinuitet i driften på bedriftsnivå og kanskje også fører til større utveksling

av råstoff og mellomprodukter mellom anlegg innad i samme bedrift. Det kan også bidra til å dempe kritikken av ferskfiskordningen om å "ta" fisk fra en region for å overføre til en annen.

Foredlingsleddets effekt på miljømessig bærekraft av kvalitet/sløsing som følge av ferskfiskordningen har vi derfor gitt et minustegn – også her i parentes, som følge av usikkerheten ved evalueringen av aggregerte effekter. Det domineres av at kjøperkorpset ser ut til å etterspørre også ukurant råstoff for å få tilgang til torsk, råstoff som helst ikke burde ha vært tatt ut av bestanden, og som kan ha effekter for fremtidig tilvekst, kvotenivå og reproduksjon i bestandene.

For samfunnet som helhet tror vi også de negative effektene som er skissert over, dominerer over de positive effektene, men her er vi så usikre at vi velger ikke å gi noen anslag.

4.1.5 Overfiske

Særlig to arter har vært nevnt i forbindelse med overfiske og ferskfiskordningen; skater og kysttorsk. Dette skyldes først og fremst at kysttorsken er kvotebelagt samtidig som den er definert til å være truet, mens skate består av mange arter hvorav flere er rødlistet.

Den kanskje sterkeste effekten fra ferskfiskordningen er at fiske er forskjøvet fra hovedsesongen (vinter) til utenfor sesongen (høsten). I kraft av skreien og torskens vandringmønster innebærer dette en større fangst fra en sårbar kysttorskbestand. Det har allerede gitt seg utslag gjennom at MSC-sertifiseringen for torsk er suspendert for torsk tatt innenfor 12 nautiske mil. Riktignok er det signaler om at denne igjen vil komme inn under sertifiseringen, men i realiteten er et kystfiske utenom sesongen vanskelig å kombinere med et kysttorsevern, uten at kystnære områder nærmest stenges for fiske. Selv om det fra havforskerhold har vært påpekt at et målrettet torskefiske under sildeinnsiget på tidligvinteren har større negativ effekt på kysttorsebestanden enn ferskfiskordningen som sådan, så vil det likevel være sann at det inngår mer kysttorsk i fangstene når skreien har forlatt kysten. Den regionale effekten av ferskfiskordningen, som gjør at fangsten i andre halvår i stor grad konsentreres til utenfor Øst-Finnmark, har likevel en konserverende effekt for kysttorsken, siden det – i henhold til otolittprøver fra fangst og tokt – er her innblanding av kysttorsk er minst, sett opp mot andre områder av kysten.

Å anslå den totale effekten av ferskfiskordningen på kysttorskbestanden er vanskelig, fordi det ikke kan sies med sikkerhet hvor mye av torskefangstene som inneholder kysttorsk før i ettertid av sesongen når otolittprøver fra fangst og tokt er analysert. Og selv om det kan gis et estimat etter sesongen, så vil det – etter vårt syn – være stor usikkerhet beheftet med slike estimat, avhengig av hvilke fangster til hvilke tider som er analysert. Fiskefeltene ligger spredt langs kysten, både i fjordområder, utenfor slike og til dels langt utenfor, der en lokasjon (med en gitt fangstandel kysttorsk) kan inneholde fangster fra både innenfor og utenfor fjordlinjer og 12 nautiske mil. Likevel så innebærer ferskfiskordningen ubønhørlig at det fiskes mer kysttorsk enn om fisket var mer konsentrert rundt sesongen, et dilemma som må finne en politisk løsning.

Det andre store dilemmaet med tanke på bestandspåvirkning som følger av ferskfiskordningen mener vi ligger i torskebonusen som gir sterkere insentiver til å rette fangsten etter arter som ikke er kvote-regulerte, men som det likevel kan være utfordringer knyttet til. Vi har spesifikt pekt på skater, av ulike årsaker, men her viser statistikken til at ferskfiskordningen bidrar til et mer utstrakt (bifangst-)fiske enn hva som nødvendigvis er naturlig. For noen arter som uer og kveite følger forvaltningen opp med andre tiltak som maksimal bifangstandel, minstemål og redskapsbegrensning, når det er påvist at bestanden har utfordringer. Det kan også være aktuelt for skate – eller rett og slett holde slike utenfor grunnlaget for torskebonus, som det ble gjort med blåsteinbit.

Et tredje dilemma er fangsten av små fisk, som reduserer bestandens vekstpotensial. Bare det alene å forskyve fangsten av torsk ut av sesongen vil ha en effekt på fiskestørrelsen, ettersom torsken som opptrer kystnært på den tiden av året er ungfisk (eller kysttorsk). Fangsten vil gjenspeile bestands sammensetningen(-e) på de fiskefeltene, og i noen grad også redskapsbruk. Men i de tilfeller der det er tilgang til potensielt verdifull torsk som gir insentiver for en fangst av småfallen hyse (og andre arter), hvis førstehåndspris og lønnsomhet i fiske er så lav at et direktefiske på denne ikke ville vært igangsatt *uten* torskebonus, så er det en svært uheldig negativ konsekvens av ferskfiskordningen.

Et fjerde moment, som kan være av et gode, er at ferskfiskordningen gjennom sin torskebonus gir insentiver for lokal ressursutnyttelse og fiske etter andre arter enn bare torsk. Som vist til over, så har de minste flåtegruppene, lukket under 11 meter hjemmelslengde og åpen gruppe, over en årrekke ikke utnyttet sine avsatte gruppekvoter på hyse- og sei. I tiårsperioden 2013–2022 er det ikke ett år der førstnevnte makter å fiske sin tildelte sei- eller hysekvote. For åpen gruppe tar sin seikvote (og overfisker noe) i tre av ti år, men tar hysekvoten sin kun ett av de ti årene. Også for andre arter er det en fordel om lokale ressurser utnyttes, dog innenfor bærekraftige rammer. Om torskebonusen er tilstrekkelig til å få små fartøy fra kai i de deler av året der mange ligger i ro, så er det et gode så lenge lokale ressurser ikke overbeskattes. For lokale arter, med manglende eller lite kunnskapsgrunnlag, ikke minst om hvordan disse fordeler seg langs kysten og i enkeltområder, kan det være mulighet for overbeskatning. Likevel vil en flåte av små fartøy med begrenset kapasitet, ofte med passive redskap, som opererer innenfor fjordlinjene, ikke nødvendigvis utgjøre en stor trussel mot bestandene. Om bestandene desimeres (men ikke utfiskes), så vil det være slik at tilgjengeligheten blir mindre, som gjør fisket ulønnsomt og kan bidra til bestandens beskyttelse og videre reproduksjon – lokalt.

Til tross for sistnevnte argument, så vil et overfiske initiert av ferskfiskordningen være negativt. Det følger også av det vi har beskrevet om effekter på de andre kategoriene. Den sterkeste effekten følger av at ferskfiskordningen kan gjøre det rasjonelt å fiske etter arter, eller deler av bestanden av andre arter, som isolert sett ikke hadde vært rasjonelt eller lønnsomt, *uten* det økonomiske insentivet som ligger i torskebonusen. Slike sårbare arter, eller bestanddeler, burde vært beskyttet av andre reguleringstiltak, slik som for uer der andre overordnede bifangstregler gjelder. De arter av skate som er på rødlista burde ikke vært fangstet på, og burde hatt et vern som for stor kveite, der gjenutsetting er påkrevd (om den er levende). Alternativt kunne skater som sådan vært holdt utenfor bonusgrunnlaget. Når det gjelder småfallen hyse, så burde også forvaltningen ha på plass andre virkemidler for å unngå en slik uønsket effekt – for eksempel at kystvakt og direktoratets overvåking av fiskefelt kom på plass i de perioder der dette anses som, eller kan utgjøre, et problem.

Ferskfiskordningens påvirkning på kategorien overfiske fra foredlingsleddet er mindre, og gis ikke noen påvirkning, selv om dette leddet mottar råstoff som kan være uheldig for bestandene som følge av sin primære etterspørsel etter torsk. Denne effekten betyr ikke, og må ikke forveksles med, at det også kan telle som positivt for foredlingsleddet og også få tilgang til dette råstoffet gjennom for eksempel økt ensilasje eller at de klarer å få dekket sine kostnader; effekten vi her ser på er betydningen for den miljømessige bærekraften alene – gjennom det fangstmønsteret som initieres av ferskfiskordningen.

Den fjerde kolonnen i tabellen omhandler kystsamfunn og geografiske aspekt og hvordan dette kan tenkes å påvirke den miljømessige bærekraften gjennom eventuelt overfiske. Fra vårt ståsted kan vi ikke forestille oss at denne effekten skal kunne være målbar. Ordningen retter seg mot primærleddet – flåteleddet – og det er fra denne siden det meste av effektene på miljømessig bærekraft slår ut, gjennom de direkte virkningene av ferskfiskordningen.

4.1.6 Ferskfiskordningen og miljømessig bærekraft

I Tabell 10 er de effekter vi ser av ferskfiskordningen på miljømessig bærekraft oppsummert, i henhold til de kategorier og ledd som vi har sett på. Vi er ikke en gang i nærheten av å kunne estimere disse effektene gjennom monetære verdier, derfor representeres effektene her som positive (+), negative (–) eller nøytrale (0). Oppsummert viser tabellen at effektene på denne typen bærekraft i hovedsak genereres av flåteleddet, og at totaleffekten trolig aggregert sett er negativ. For noen er effekten vanskelig å anslå og satt i parentes). For foredlingsleddet og kystsamfunnenes effekt på miljømessig bærekraft som følge av ferskfiskordningen ser vi at effektene er svært beskjedne. Vi må imidlertid ta høyde for at det er stor usikkerhet rundt noen av de vurderingene vi gjør ovenfor, ikke minst med tanke på å kunne evaluere de ulike effektene opp mot hverandre. Sammenstillingen kan også i noen grad være påvirket av "hvem" som foretar vurderingen, hvilket også ville vært tilfelle ved en eventuell vektning for å summere opp den totale effekten.

Tabell 10 Karakteristika ved ferskfiskordningen som belyser ordningens miljømessige bærekraft, og anslått effekt på disse (positiv, negativ eller ingen) fra fangstledd, foredlingsledd og samfunn

	Fangstledd	Foredlingsledd	Geografi/Samfunn
Energiforbruk	–	0	+
Bifangst	+	0	0
Fiskestørrelse	–	0	0
Kvalitet	(–)	(–)	0
Overfiske	–	0	0

4.2 Økonomisk bærekraft

Økonomisk bærekraft handler om evnen til å ivareta produksjon over tid, med tilstrekkelig lønnsomhet for fornying av realkapital i næring og samfunn, og en (effektiv) produksjon med minst mulig ressursbruk og miljøpåvirkning. I FN's 17 bærekraftsmål involverer det økonomiske siktepunktet (snevert sett, siden disse griper over i hverandre) følgende mål: Anstendig arbeid og økonomisk vekst (mål nr. 8), industri, innovasjon og infrastruktur (9), mindre ulikhet (10) og ansvarlig forbruk og produksjon (12). Dette stemmer godt overens med målet om samfunnsøkonomisk lønnsomhet, og med det overordnede fiskeripolitiske målet som uttrykt i Meld. St. 10 (2015–2016) fra forrige regjering, der det heter at: "Hovedmålet for nærings- og fiskeripolitikken er *størst mulig verdiskaping i norsk økonomi, innenfor bærekraftige rammer*. Departementets arbeid for å nå hovedmålet bygger på delmålene *effektiv bruk av samfunnets ressurser, økt innovasjon og omstillingsevne og bedrifter som lykkes i internasjonale markeder*."

I en analyse av ferskfiskordningen går vi mer spesifikt ned i nivå enn de overordnede bærekraftmålene, med en mer detaljert tilnærming enn bare økonomisk vekst. I vår tilnærming valgte vi kategorier som vi fant særlig relevante for å analysere ferskfiskordningens virkninger på økonomisk bærekraft. Den verdiskaping og produksjon som finner sted, og som kan relateres til ferskfiskordningen, må finne sin finansiering gjennom økonomiske ressurser (privat eller offentlig) og ha tilgang på ressurser som både innsatsfaktorer, arbeidskraft og nødvendig offentlig infrastruktur.

Vi har analysert ferskfiskordningen opp mot økonomisk bærekraft med følgende kategorier som utgangspunkt: Fangstrate, verdi (og verdiskaping) fra andre arter (som gir opphav til torskebonus), alternativkostnader og – til slutt det viktigste – lønnsomhet. *Fangstrate* sier noe om tettheten av fisk og fangst per enhet innsats (CPUE). Det gir i seg selv ingen økonomiske implikasjoner alene, men med tillagte kostnader per innsatsenhet og inntekt per fangstkilo gir det et godt bilde over marginene og lønnsomheten i fisket. Samtidig gir *fangstverdien fra uutnyttede kvoter* eller arter, som inngår i bonus-

grunnlaget for torsk, et bidrag til fartøyets og foredlingsleddets inntekt og lønnsomhet. Den nest siste kategorien i denne typen bærekraft omhandler *alternativkostnaden*. Mens foredlingsleddets alternativ til større råstofftilgang på høsten enten er stillstand eller redusert volum og aktivitet, innebærer ferskfiskordningen for flåten et valg mellom enten å delta i fisket etter bunnfisk i deler av 2. halvår, eller ikke. I noen tilfeller står valget mellom å delta i fisket på ferskfiskordningen eller i andre fiskerier som finner sted til samme tid (blåkveite, kongekrabbe, seinot, NVG-sild, makrell, Nordsjø-sild, eller andre arter). Den siste kategorien, *lønnsomhet*, kan sies å summere opp kategoriene over, og med lønnsomhet menes hvordan ferskfiskordningen påvirker avkastningen til aktørene i næringen (inntekter og kostnader), også fra kystsamfunnenes side. Det kan både være fra en driftsøkonomisk eller fra en samfunnsøkonomisk synsvinkel.

Tabell 11 Karakteristika ved ferskfiskordningen som belyser ordningens økonomiske bærekraft

	Fangstledd	Foredlingsledd	Geografi/Samfunn
Fangstrater			
Verdi fra lite utnyttede kvoter/arter			
Alternativkostnader			
Lønnsomhet			

Tabellen over inneholder – etter vårt skjønn – de viktigste kategoriene som bidrar til å påvirke den økonomiske bærekraften av ferskfiskordningen, med distinksjon mellom ulike ledd i verdikjeden – og for samfunnet som helhet. Som for miljømessig bærekraft vil det igjen være sånn at de direkte effektene av ferskfiskordningen primært påskyndes av flåteleddet som på sett og vis er aktørene som setter ordningen ut i live, selv om den primært retter seg mot foredlingsleddet.

4.2.1 Fangstrater

Ferskfiskordningens innretning og mål om å utsette deler av kvoten til fangst utenfor sesongen gir normalt sett dårligere fangstrater, siden gytebestanden ikke opptre kystnært i denne perioden. Innretningen av ordningen som gir bonustorsk ved innhold av annen fersk hvitfisk i fangstene, endrer imidlertid noe på de aggregerte fangstratene når fisket i større grad bærer preg av et blandingsfiske etter bunnfisk, heller enn et direktefiske etter torsk.

For flåten innebærer avsetningen av en andel av gruppekvote for konvensjonell kyst, forbeholdt et fiske utenfor sesongen, at fartøyene tildeles en mindre fartøykvote enn de ellers kunne hatt uten en ferskfiskordning. En bifangstordning, etter modell av den som sist var praktisert (2008–2012), ville imidlertid hatt samme effekt, der en avsetning (til bifangst) ville redusert fartøykvotene. Tilgjengeligheten av torsk er lavere utenfor sesong, og dermed også fangstratene, men anledningen, som ferskfiskordningen gir, til å drive et blandingsfiske (i noen tilfeller innenfor en uke) kan bidra til fangstrater som 'snuser på' det som er oppnåelig under torskesesongen.

Fangstrater alene er ikke nok for å gi et intensivt fiske. For å oppnå det, må også verdien av den fisken som fanges være av kommersiell interesse, og helst overstige kostnaden forbundet med innsatsen for å fangste den. Sammen med høye fangstrater gir høy førstehandsverdi og kystnær tilstedeværelse et naturlig sesongfiske etter torsk under gytevandringen på seinvinteren/våren. Begrensningen ligger for mange i kvoten på torsk. I mange tilfeller, drives også et direktefiske etter sei tidlig i sesongen når tilgjengelighet borger for det. Avsetningen til ferskfiskordningen fungerer på sett og vis som for overreguleringen på torsk; den gir mulighet for et større fiske på torsk enn den garanterte kvoten, med et visst konkurranseinnslag mellom fartøy. Alle som ønsker det kan fiske på ferskfiskordningen, men for

mange innebærer en rasjonell deltakelse at de må forlate hjemmeområdet og ta veien til Finnmark for å nyte godt av ordningen.

Flytting av fisket til utenfor sesongen innebærer for flåten at fangsten rettes mot en mer umoden del av bestanden enn på vinteren, at fiskestørrelsen i fangsten dermed reduseres. Dette medfører ofte lavere verdi, også fordi man går glipp av verdifulle biprodukter. Tilbuds- og etterspørselsforhold bidrar imidlertid til at torskefangsten på høsten betales bedre enn i sesongen. Ser man på årene 2013–2022, så har torskeprisen for konvensjonell kystflåte i andre halvår i snitt ligget 10 % over den som realiseres i første halvår (selv om den enkelte år er høyere, men også lavere enn i første halvår, som i 2020 med koronakrisen). Da skal man likevel huske at volumet som tas i løpet av høsten bare er på 6–12 % av det som ilandføres i første halvår.

Med fangst av andre arter, i et blandingsfiske der torsk inngår som bifangst (avhengig selvfølgelig av bonusprosent og tilgjengelighet), så økes den tekniske fangstraten noe, om enn ikke tilstrekkelig for å utgjøre en stor forskjell for den økonomiske (kr per kg) all den tid andre dominerende arter som sei og hyse, ikke betales like godt som torsk. Enn videre viser volumforskjellene av hvitfisk mellom første og andre halvår at fangstratene på høsten er mye lavere. Derfor gis ferskfiskordningens betydning for fangstrater som et *minus* for økonomisk bærekraft i tabellen, når man ser på flåten isolert sett.

For foredlingsindustrien stiller det seg annerledes siden overføringen av kvantum fra første til andre halvår innebærer en regional omfordeling som følge av tilgjengelighet: Torsk som uten ferskfiskordningen (eller andre sesongutjevne ordninger) ville blitt tatt i skreisesongen med tyngdepunkt utenfor Lofoten, Vesterålen og Troms, tas i større grad i Øst- og Vest-Finnmark på høsten. Derfor kan en si at foredlingsindustrien i Finnmark vinner på ordningen, mens industri og mottaksanlegg lengre sør og vest i Nord-Norge taper. Det innebærer også til en viss grad en omfordeling mellom produksjonsformer, ettersom man – i grove trekk – finner et større innslag av salt- og tørrfiskproduksjon i de tradisjonelle skreifiskeområdene, mens innslaget av filetproduksjon er større i nord. Naturlig nok, ettersom store volum må ivaretas i løpet av kort tid i sør i hovedsesongen, mens fisk av mindre størrelse og mindre volum ilandføres i nord. Konsernintern utveksling av råstoff, eller i annenhåndsmarkedet, kan endre noe på dette bildet. Bildet er langt fra entydig. Filetproduksjon finner ikke bare sted i Finnmark, og også der saltes det fisk. I tillegg fikk innslaget av ferskpakking en kraftig økning etter den store kvoteøkningen i 2013 – i alle områder.

Nettoeffekten av disse forholdene er, som påpekt tidligere, ikke lett å isolere. I tillegg til at industrien i nord og øst tilføres et ekstra volum torsk, som følge av avsetningen til ferskfiskordningen, så får de også tilgang til et stort volum av andre arter som inngår for å få tilgang til torskebonusen. I noen grad kan det være at deler av dette volumet ikke hadde blitt fisket uten en ferskfiskordning, noe som ville representert et aggregert tap. Men med forskjell i bearbeidingsgrad mellom produksjonsformer, der filetproduksjon presumptivt overgår den i eksempelvis salt- og tørrfiskproduksjon, vil bidraget isolert sett til verdiskapingen være større i filetanvendelse som følge av arbeidsinnsats.

Fra et kapasitetsutnyttelsesperspektiv er det en økonomisk fordel (eller forutsetning) at kapital og arbeidskraft utnyttes på best mulig måte. Om vi tar ytterpunktene i produksjon, tørrfisk- versus filetproduksjon, så vil det være større innslag av helårige arbeidsplasser i sistnevnte og også et større dedikert produksjonsutstyr i form av sofistikert teknologi og maskinpark. Det kan derfor argumenteres med at ferskfiskordningen, som bidrar til å kunne realisere en mer helårlig drift i fiskeindustrien, også bidrar til en bedre kapasitetsutnyttelse hvor fordelene i Finnmark er større enn de ulempene som påføres i industrien lengre sør gjennom at et volum av torsk flyttes ut av sesongen. Et slikt stilisert bilde er langt fra dekkende for den heterogenitet vi finner i og mellom områder, der også ferskfiskpakking, salt- og klippfiskproduksjon finner sted (tidvis i samme bedrift), slik at det vanskelig kan legges stor vekt på

argumentet. Og et entydig svar på denne tilnærmingen ville krevd en inngående analyse av kapitalbinding, sysselsetting og råstofftilførsel til ulike bedrifter i ulike områder over tid.

I den grad det tillegges vekt, bidrar ferskfiskordningen til å bedre den økonomiske bærekraften til den delen av hvitfiskindustrien som har størst grad av bearbeiding og sysselsetting per produsert enhet – filetindustrien. Dette er samtidig den delen av industrien som over tid har slitt mest økonomisk, og tradisjonelt har vært lokalisert i Finnmark hvor ferskfiskordningen treffer best.

Argumentene ovenfor trekker i retning av at ferskfiskordningens påvirkning på fangstraten, har en effekt for foredlingsleddet med betydning for den økonomiske bærekraften som gis et *plusstegn* i tabellen. Det er, som over, en score som er gitt under usikkerhet, men vi antar de fordelaktige virkningene for industrien i Øst- og Vest-Finnmark av et fiske på torsk og andre arter i 2. halvår, mer enn oppveier for de ulempene industrien lengre sør har av at sesongtoppen på torsk ikke blir så høy som den kunne vært.

Fra det ovenstående følger det også at den samlede virkningen for kystsamfunnene med tanke på fangstratenes betydning for økonomisk bærekraft også blir positiv. Riktignok innebærer det for flåten et effektivitetstap ved ikke å ta torsken i vintersesongen. Men de gunstige effektene av en forskyving av torsk fra 1. til 2. halvår, sammen med den ekstra fangst av andre arter enn torsk – som muligens ikke ville blitt tatt uten ferskfiskordningen – tror vi bidrar til en aktivitet, sysselsetting og ringvirkninger i vårt nordligste fylke som oppveier for en litt lavere kapasitetsutnyttelse i de tradisjonelle skreiområdene. Omleggingen av fisket fra garn til (håndengt) line innebærer sysselsettings- og ringvirkningseffekter som står til *pluss* i tabellen. I tillegg kommer en gunstig kvalitetseffekt og størrelsesfordeling, som omtalt tidligere.

4.2.2 Fangstverdi fra uutnyttede kvoter/arter

For flåten som helhet teller bifangst utelukkende som et pluss økonomisk, selv om kostnadene forbundet med dette fisket (i andre halvår) er større enn i et rent torskefiske i sesongen. For det enkelte fartøy vil nettoen avhenge av om, og i hvor stor grad, de deltar i fisket eller ikke, og om fangsten av torsk og andre arter i andre halvår er stor nok til å kompensere for økt kostnadsnivå. Likevel tyder fangstutviklingen og utnyttelsen av ordningen på at aktørene i flåteleddet finner aktiviteten regningsssvarende, og at insentivene som skapes gjennom ferskfiskordningen, og realiseringen av torskegevinsten, bidrar til økte inntekter som overstiger kostnadene. Dersom det er tilgangen til torsk gjennom ferskfiskordningen som er den direkte årsaken til at andre ikke-kvotebelagte arter tas, og at større deler av hyse- og seikvotene ivaretas av kystflåten, så vil dette inngå som et rent pluss i flåtens regnskap på inntektssiden, om enn med høyere kostnader forbundet med fangsten av disse enn et rent torskefiske i sesongen. Likevel vil netto økning i aggregert driftsresultat for flåten antas å være positivt, både som følge av økte priser på høsten, men også fra kvalitetsforbedring gjennom endret redskapsbruk.

Vi vil anta at ferskfiskordningen, sammen med enkeltfartøys kvoteportefølje, i alle fall i deler av flåten til en viss grad også gir et bidrag til en drift som gjør det mulig med et dobbelt mannskapssett og turnusarbeid, som gir større og mer helårlig sysselsetting i flåten. Alt i alt tyder det på at ferskfiskordningens bidrag til fangst av ikke-kvotebelagte arter og et intensivert hyse- og seikfiske som følge av torskebonusen, gir et positivt bidrag til økonomisk bærekraft fra flåtens respons på denne.

For foredlingsleddet vil det aller meste av det ekstra råstoffet som ilandføres som følge av ferskfiskordningen være positivt. Det kan inngå i den ordinære produksjonen av hvitfisk eller det kan pakkes ferskt, og gå til nisjemarked. Uansett bidrar det til større volum hos de produsentene som vinner konkurransen om fartøy som utnytter ferskfiskordningen, og dermed bidrar til lavere enhetskostnader per råstoffkilo. Til en viss grad kan enkelte ukurante arter, eller fangster med dårlig kvalitet på noe av

råstoffet, innebære unødig ekstraarbeid og mulig tap i produksjonen. På den andre siden kan økt utveksling av råstoff mellom bedrifter bidra til bedre utnyttelse av kapasitet og mulighetene for å kunne tilby jevnere leveranser til kundene.

For denne kategorien er heller ikke motsetningen mellom regioner fremtredende. Om torsk hadde vært tilgjengelig på andre deler av kysten i et slikt monn at det hadde latt seg gjøre å gjennomføre et kombinasjonsfiske etter torsk og andre arter for å utnytte ferskfiskordningen, så hadde det blitt gjort. Sei- og hyseforekomster ville blitt utnyttet tilsvarende om det var forhold for å gjøre det – om enn uten torskeinnblandingen dersom den ikke er tilgjengelig. Mye tyder på at den ikke er det i så stor grad som i Finnmark, hvilket også bidrar til mindre belastning på kysttorsk. Derfor går fangsten av sei, hyse og andre arter som finner sted langs Finnmarkskysten ikke på bekostning av et tilsvarende fiske lengre sør, og nettoeffekten vil dermed være positiv som følge av at det ikke trenger å oppveie for et tilsvarende tap i andre deler av Nord-Norge. Med andre ord et klart pluss for foredlingsleddet i raden for utnyttede kvoter/arter.

Også for samfunnet som helhet vil bidraget fra andre arter gi et pluss for den økonomiske bærekraften, som følge av at ferskfiskordningen bidrar til at det tas opp andre kvotebelagte arter enn torsk, men også til at andre ikke-kvotebelagte arter leveres. Samtidig skjer dette i et område som har særlig fokus i en geopolitisk sammenheng, der den demografiske utviklingen har vært utfordrende i en årrekke. Fisk er viktig for mange lokalsamfunn, der samspillet mellom flåte og industri i mange tilfeller er hovednæringsveien. I et moderne samfunnsbilde kommer sjømatnæringen neppe igjen til å kunne bære kystsamfunnene alene, men kan bidra til å understøtte muligheten for å snu en trend med uheldig utvikling. For kystsamfunn i Finnmark har kystfiskekvoten, kongekrabbefisket og ferskfiskordningen i en årrekke bidratt til at flere har funnet veien til fiskerinæringen, gjerne gjennom tilflytting og ofte småskala fiskeri i åpen gruppe. For bosetting og sysselsetting teller det i positiv retning at også foredlingsleddet er oppegående og kan drive helårlig og derigjennom tilby helårlige arbeidsplasser, noe som ferskfiskordningen de siste ti årene har vært en sterk bidragsyter til i mange kystsamfunn i nord. I den anledning er den nevnte utviklingen de senere årene interessant å notere seg, der fiskeindustribedrifter lokalisert i de sentrale områdene for vinterfisket har investert og etablert seg i kjerneområdene for landinger basert på ferskfiskordningen. Det kan bidra til økt utveksling av råstoff mellom regioner, og økt mulighet for bedre kapasitetsutnyttelse og evne til å kunne tilby kundene større kontinuitet i leveransene.

4.2.3 Alternativkostnader

Alternativkostnader spiller en sentral rolle i nyttekostnadsanalyser ettersom kostnadssiden til et tiltak skal vurderes opp mot den beste alternative bruken. Oversatt til ferskfiskordningen, og effekten av denne på økonomisk bærekraft, er det et spørsmål om hvordan det avsatte kvantumet til ferskfiskordningen ville hatt sin beste alternative bruk, som – i spørsmålet om økonomisk bærekraft – bidro i størst mulig grad til å oppnå målsettingen om størst mulig verdiskaping, eller lavest mulig ressursbruk.

Teoretisk sett kunne man se for seg at det torskekvantum som har vært benyttet til ferskfiskordningen, som i perioden 2013–2022 har variert mellom 14 000 og 29 000 tonn (eller mellom 6 og 11 % av konvensjonell kystflåtes torskekvote), kunne blitt fordelt annerledes, avhengig av den primære målsettingen: 1) For best å imøtekomme foredlingsleddets råstoffbehov. 2) For å skape størst mulig verdiskaping fra denne delen av ressursen. 3) For å minimere kostnadene ved å fange og lande det, eller å maksimere inntektene fra det. 4) Eller i størst mulig grad bidra til sysselsetting og verdiskaping i (utpekete) kystsamfunn. Med et slikt "tabula rasa" utgangspunkt kunne denne andelen av kvoten vært benyttet til for eksempel utviklingskvoter for fiskeindustribedrifter (som etterlyst i forslag 6 i Bearbeidingsutvalget (2019)). Det kunne også blitt overført til torsketral eller konvensjonell havfiskeflåte (for å minimere kostnader eller optimere førstehåndsverdi) eller det kunne blitt tildelt som rekrutteringskvoter for små kystfartøy (for å maksimere sysselsetting). Men i ei næring der struktur og kvantum er "locked in", og

med en sterk politisk vektlegging av betydningen av stabile rammevilkår gjennom at ressursfordelingen skal ligge fast, er det vanskelig, om ikke umulig, politisk å foreta slike omfordelinger. Her gjøres derfor vurderingen innenfor den klare begrensning om at ressursfordelingen ligger fast, og det gjøres ikke omfordeling av ressurser mellom grupper.

Ferskfiskordningen innebærer likevel en omfordeling innad i gruppene, mellom dem som utnytter ordningen (over et visst torskekvantum fra avsetningen) og de som ikke gjør det. Dette kan på sett og vis sammenholdes med en overregulering der det legges til rette for noe konkurranse om råstoffet mellom fiskeriaktørene.

I valget mellom enten å delta i fisket på ferskfiskordningen eller ikke, vil aktørene veie fordeler og ulemper opp mot hverandre. I økonomiske termer er det forventede utbytte fra fisket på ordningen som vil avgjøre dette valget, i alle fall i de årene der fartøyet er ferdig eller nesten ferdig med sin torskekvote når ordningen starter. Forventede inntekter vil da inneholde førstehåndsverdien fra torsk og andre arter, mens forventede kostnader vil påvirkes av eksempelvis fangstrater, transportkostnader, avlønning og andre tilhørende kostnadselementer.

For noen vil alternativkostnaden ligge i valget mellom å delta i et slikt blandingsfiske med torsk som det økonomiske incentivet, eller å utnytte kvoter på andre arter som fartøyet har tilgang til eller åpne fiskerier, utover tilgangen til torsk, hyse og sei som følger av kvoten i lukket gruppe. I andre halvdel av året vil dette gjelde fiskerier som seinotfisket, makrell, Nordsjøsild, NVG-sild, blåkveite, kongekrabbe, reke og rognkjeks. I lukket konvensjonell gruppe er det generelt slik at jo større fartøy desto flere deltakeradganger. Av 1 668 fartøy i lukket konvensjonell kyst ved utgangen av 2022 var det 1 400 som kun hadde denne deltakeradgangen. Blant de 1 172 fartøyene under 11 meter hjemmelslengde i lukket kyst er det bare et sekstitalls fartøy som har andre deltakeradganger i tillegg, enn torsk, hyse og sei når kongekrabbe holdes utenfor. Om lag 250, med hjemmelslengde større enn 11 meter i lukket kyst, har andre deltakeradganger i fisket etter sei (med seinot), NVG-sild, Nordsjøsild, makrell eller kystreke i sør. For disse vil avveiningen mellom å delta i fisket på ferskfiskordningen (i enkelte perioder) i tillegg innebære en avveining mellom deltakelse i andre fiskerier. Utfallet av dette valget vil mest sannsynlig være avhengig av forventet lønnsomhet mellom ulike gjensidig utelukkende alternativer sett opp mot eventuelle kapasitetsvurderingen av typen: "Har vi tid og anledning til å delta i begge fiskerier?".

Ansamlingen av flere fisketillatelse på større fartøy er nok også årsaken til at deltakelsen, og utnyttelsen av avsetningen til ferskfiskordning, er relativt lav blant de største fartøyene i lukket gruppe (hjemmelslengde over 21 meter). Samtidig kan værforhold og et annet regionalt tyngdepunkt og begrenset mobilitet for de minste fartøyene i lukket gruppe (under 11 meter) bidra til at utnyttelsen også her er lav.

Om deltakelsen i ferskfiskordningen hviler tungt på avveiningen av inntekter og kostnader ved deltakelsen opp mot alternative fiskerier eller stillstand, så bidrar også denne alternativkostnaden til at næringen i sum prioriterer det som (isolert fra primærleddet) gir størst verdiskaping totalt sett. Og et pluss i tabellen for dette leddet av verdikjeden, i raden for alternativkostnadens påvirkning på økonomisk bærekraft.

Over har vi argumentert med at ferskfiskordningen primært er et tiltak for foredlingsledd og kystsamfunn, men at fiskernes utnyttelse av denne er en nødvendig betingelse for å nå denne målsettingen. Foredlingsleddets mulige påvirkningskraft er knyttet til den etterspørselen de utviser etter fisk, og den pris de er villig til å betale for råstoffet. Det kan igjen bidra til å påvirke fiskernes motivasjon for å delta i denne ordningen, gitt de biologiske og meteorologiske forhold innen aktørenes aksjonsradius fra den aktuelle kjøperen – deriblant tilgjengelighet av torsk og andre arter. Uavhengig av foredlingsleddets evne til å påvirke flåten i retning av å utnytte ordningen, så hviler det en alternativkost også for disse

uten ferskfiskordningen. Om vi deler bedriftsmassen i to, de innenfor og utenfor det sentrale geografiske nedslagspunktet for ordningen, så kan alternativkostnadene grovt sett også karakteriseres dikotomt (selv om det selvfølgelig også er et sjikt imellom disse som nyter sånn høvelig godt av ordningen): For industrien i det sentrale skreiområdet innebærer ordningen at mindre volum torsk enn det som kunne blitt levert i sesongen leveres hos dem. Det reduserer trolig andelen torsk som landes i disse områdene, selv om det i enkelte år – med oppstart og tilsvarende stort forbruk av ordningen i april og mai – ikke har utgjort stor forskjell. Det er imidlertid tale om en begrenset andel (6–10 %), og som for områdene i nord i landet, er nok effekten forskjellig fra kjøper til kjøper og fra havn til havn, avhengig av hvor flåten velger å lande sine fangster. Det kan innebære mindre aktivitet i og utenfor sesongen, som følge av et mindre volum ferdigvarer (det være seg tørrfisk, saltfisk eller annet).

For den andre delen av denne bedriftsmassen, som i større grad nyter godt av ordningen gjennom sin lokalisering, vil alternativkostnaden uten ferskfiskordningen bestå i at bedriftene ville fått et mindre volum av torsk, og mest sannsynlig mindre også av andre arter, i andre halvår. Det ville ikke nødvendigvis innebåret stillstand for bedriftene, men i siste instans kunne det vært alternativet. Å veie disse opp mot hverandre er ikke enkelt, men her vil vi anta at de gunstige effektene av ferskfiskordningen for foredlingsindustrien primært i (Øst-)Finnmark, mer enn oppveier for de begrensede ulempene ordningen har for den samme industrien i primærområdene for skreifisket. Det begrunnes delvis i den ekstra gunst som følger av annet råstoff som landes i nord i tillegg til torsken (sei, hyse og annet), og delvis ved industrisammensetningen (mer filetbedrifter enn konvensjonell foredling). Sistnevnte bidrar til at det i større grad er tilreisende sesongarbeidere som bemanner foredlingsindustrien i sesongen, mens ferskfiskordningen gir et bidrag til at permitteringer av fast ansatte i filetindustrien reduseres, selv om det kanskje er å sette ting litt på spissen. Det gir samlet sett et pluss også for foredlingsindustrien aggregert sett med tanke på alternativkostnad og økonomisk bærekraft.

For kystsamfunnene innebærer ferskfiskordningen sannsynligvis høyere sysselsetting i foredlingsindustrien i Finnmark eller deler av Finnmark. Stort tilfang av fremmedflåte skaper ringvirkninger på land hos bedrifter som tilbyr varer og tjenester for disse. Endring i redskapssammensetningen, med mer bruk av line skaper også meraktivitet gjennom lineegning. For lokalsamfunn som i større grad er tuftet på sesongfisket etter torsk, så er det ingenting ved sesongen det rokkes ved – selv om en litt mindre andel av konvensjonell flåtes torskekvote landes her. Om lag like mange fartøy fra andre steder enn Lofoten, Vesterålen og Troms finner veien hit for å utnytte skreisesongen, hvilket vil avstedkomme om lag de samme ringvirkningene. Av den grunn tror vi bidraget for kystsamfunn fra ferskfiskordningen også er positiv aggregert sett, når alternativkostnaden er under lupen.

4.2.4 Lønnsomhet

En utfordring som påpekes med relevans til lønnsomhet i vår evaluering er at ferskfiskordningen har som ambisjon å flytte torskeråstoff ut av sesongen. Sesongfisket etter torsk har oppstått som et resultat av at forholdene ligger godt til rette for å oppnå høyest lønnsomhet i fisket etter denne arten, når de mest lønnsomme delene av bestanden opptrer kystnært og med god tilgjengelighet, der kostnader minimeres (og inntekter maksimeres). I så måte vil lønnsomheten i fangstleddet bli redusert dersom ordningen når sitt overordnede mål om å utsette fangsten av torsk. På den andre siden er ordningen innrettet for å gi landindustrien bedre lønnsomhet, gjennom bedre råstofftilgang utenfor hovedsesongen og derigjennom jevnere sysselsetting. Innretningen er også designet for å øke fangst og landinger av andre arter i andre halvår. Det innebærer at landingene endres geografisk sett.

Vår konklusjon er at ordningen lykkes godt med tanke på å gi foredlingsindustrien bedre tilgang til torsk og andre arter utenfor vintersesongen. Råstoffet som blir gjort tilgjengelig gjennom ordningen landes til anlegg som har stor bearbeidingsgrad, høyt innslag av fast ansatte i helårlig arbeid, og som uttrykker at ordningen er et viktig bidrag til bedre lønnsomhet for bedriftene på land.

En interessant diskusjon er derfor om tap av lønnsomhet i fangstleddet kompenseres av tilsvarende bedring i resultatet til landindustrien. Vi klarer dessverre ikke å skaffe til veie tilstrekkelig detaljerte data til å gjennomføre ei slik vurdering. Det vanskeliggjøres også av at betydningen av redusert lønnsomhet i flåteleddet, som følge av at mindre torsk kan tas i sesongen, i noen grad kan oppveies av inntekter fra fisket på andre arter også i andre halvår – fangstinntekter som ikke nødvendigvis ville blitt realisert i konvensjonell kystgruppe uten ordningen. Det kan imidlertid påpekes at lønnsomheten i flåteleddet er god (om enn forskjellig i ulike grupper), og at lønnsomheten i landindustrien er dårligere. Tapet av lønnsomhet i fangstleddet, som kan tilskrives ordningen, bør ikke vektlegges like sterkt som at ordningen bidrar til bedre lønnsomhet i landanleggene, og mer helårlig sysselsetting, og økt bearbeidingsgrad.

For samfunnet som helhet er det vanskelig å gi et entydig svar på om effekten i sum er positiv eller negativ, men det er nærliggende å konkludere med et pluss også her (som vi gjør) selv om effekten er avhengig av hvilket geografisk område man ser på. I hovednedslagsfeltet for ferskfiskordningen, der både deltakelsen er størst blant fartøyene og landingene realiseres, vil de positive virkningene være store – både gjennom førstehåndsverdien i flåten og de gunstige effektene for sysselsetting i foredlingsindustrien. For områder lengre sør og vest vil effekten muligens være negativ for begge disse leddene, som følge av at mindre torskeråstoff ilandføres og bearbeides i sesongen. Som vi har argumentert med tidligere så overstiger nok gunsten for førstnevnte gjerne ulempene for sistnevnte, siden det landes større volum av andre arter i andre halvår som uten ferskfiskordningen kanskje ikke ville blitt tatt av denne flåten, og heller ikke kommet den samme delen av foredlingsleddet til gode.

4.2.5 Ferskfiskordningen og økonomisk bærekraft

I Tabell 12 har vi oppsummert effektene fra de enkelte karakteristika ved ferskfiskordningen på økonomisk bærekraft, med tanke på i hvilke ledd de oppstår. Det går relativt klart fram av tabellen at den gunstige økonomiske effekten fra ordningen i første rekke realiseres i foredlingsleddet og i kystsamfunnene. For fangstleddet kan det være vanskelig å konkludere entydig, siden noen effekter av ordningen påvirker den økonomiske bærekraften negativt mens andre igjen er positive.

Tabell 12 Karakteristika ved ferskfiskordningen som belyser ordningens økonomiske bærekraft, og anslått effekt på disse (positiv, negativ eller ingen) fra fangstledd, foredlingsledd og samfunn

	Fangstledd	Foredlingsledd	Geografi/Samfunn
Fangstrater	–	+	+
Verdi fra lite utnyttede kvoter/arter	+	+	+
Alternativkostnader	+	+	+
Lønnsomhet	(–)	+	+

4.3 Sosial bærekraft

Av de dimensjonene av bærekraft som vi har inkludert her, er sosial bærekraft den vanskeligste å operasjonalisere. Samtidig er nettopp ett av hovedmålene til ordningen å bidra til helårlige arbeidsplasser i fiskeindustrien i sårbare kystsamfunn. I litteraturen knyttes sosial bærekraft opp mot forhold som helse og livskvalitet, lik tilgang til ressurser og goder, inkludering, medvirkning, stedsidentitet og trygghet. Blant FN-ene 17 bærekraftsmål finner vi åtte som defineres som sosiale; å utrydde fattigdom og sult (mål nr. 1 og 2), god helse, livskvalitet og utdanning (3 og 4), likestilling mellom kjønnene (5), ren energi til alle (7), bærekraftige byer og lokalsamfunn (11).

Vi skal ikke ta for gitt at alle disse er oppfylt i Norge, men sett opp mot formålet med ferskfiskordningen og det sentrale fiskeripolitiske mål om at forvaltningen av våre ressurser skal bidra til sysselsetting og bosetting i kystsamfunnene, så er kanskje bærekraftige lokalsamfunn det mest relevante her. Bidrar

ferskfiskordningen til å understøtte bærekraften i (fiskeriavhengige) kystsamfunn? Og bidrar den til å imøtekomme de grunnleggende hensyn som skal vektlegges i henhold til Havressurslovens § 7; eksempelvis ei føre-var-tilnærming (a), ei økosystembasert tilnærming (b), en effektiv kontroll med høstingen (c), en formålstjenlig fordeling som blant annet skal bidra til sysselsetting og bosetting i kystsamfunn (d), ei optimal utnytting av ressursene tilpasset marin verdiskaping, marked og industri (e) og å bidra til å sikre det materielle grunnlaget for samisk kultur (g).

De kategoriene vi har inkludert for denne dimensjonen av bærekraft er følgende: Sysselsetting (inkludert fritid og permitteringer), bearbeidingsgrad, ringvirkninger og skatteinntekter. Med sysselsetting menes da effektene for arbeidsstyrken – både i flåten, fiskeindustrien og samfunnet for øvrig. Her er det relativt store forskjeller mellom leddene i verdikjeden, der fiskerne kan være både redere og/eller lottakere, men uansett selvsysselsatte og næringsdrivende, mens det i fiskeindustrien er ansatte. Sistnevnte vil kunne permitteres, som også har betydning for samfunnets alternativkostnad, ettersom staten vil stille opp med lønnsmidler i deler av perioden, mens det for fiskerne stiller seg noe annerledes. Fiskernes valg mellom deltakelse i ordningen eller ikke, kan være et valg mellom arbeid og fritid. Bearbeidingsgrad har betydning for sysselsettingen, og det er stor forskjell på arbeidskraftbehov og verdiskaping (i foredlingsleddet) fra ferskpakket fisk (eller fryst fisk) versus filetprodukter eller salt- og klippfisk. Fiskeriene genererer i likhet med andre næringer store ringvirkninger for lokalsamfunnene, og bidrar dermed også indirekte til lokalsamfunnenes bærekraft. Et spørsmål blir da om ferskfiskordningen, med sin innretning, bidrar til at enkelte fiskerisamfunn overstiger en viss kritisk aktivitet for å tilrettelegge for slike ringvirkninger utover ukjente terskelverdier, og derigjennom tiltrekker seg eller bidrar til å opprettholde tilgrensende næringsaktivitet i lokalsamfunn (eller regioner).

En særlig utfordring i arbeidet med å måle i hvor stor grad ferskfiskordningen bidrar til sosial bærekraft, er ordningens evne til å flytte råstoff fra en region til en annen. Det innebærer blant annet at ferskfiskordningen i sitt vesen kan bidra til redusert sosial bærekraft i enkelte regioner samtidig som den styrker andre regioner. I vår tilnærming har vi derfor vurdert hvordan ordningen bidrar til regionale endringer.

Til sist bidrar skatteinntekter til å tilrettelegge for offentlig infrastruktur. Skatt kan også være negative skatter, som omtalt over når det overføres midler til de næringsleddene det er snakk om, som eksempelvis subsidier til å dekke permitteringer eller tidligere refusjon av mineraloljeavgift, og nå dagens kompensasjonsordning for CO₂-avgift. I tabellen under listes de dimensjonene med ferskfiskordningen som vi har analysert nærmere, for å svare om og hvordan ordningen bidrar til sosial bærekraft.

Tabell 13 Karakteristika ved ferskfiskordningen som belyser ordningens sosiale bærekraft

	Fangstledd	Foredlingsledd	Geografi/Samfunn
Bearbeidingsgrad			
Permitteringer			
Skatt			
Ringvirkninger			

4.3.1 Bearbeidingsgrad

En overordnet utfordring, som ferskfiskordningen er ment å bidra til å løse, er å øke den norske bearbeidingsgraden av fisk. Denne gjelder utelukkende for foredlingsleddet, selv om ombordproduksjon også kan finne sted i flåten, men (hittil) ikke i konvensjonell kystflåte. I den grad man har sett en utvikling i flåteleddet i denne retning så er det gjennom mindre bearbeiding om bord ettersom sløyeoperasjonen i større grad er overlatt til foredlingsleddet. Det har ført til at fersk fisk i større grad landes enn tidligere, som også har bidratt til at mindre restråstoff "går på havet" men kan ivaretas i land til

konsumprodukter eller til ensilasje og dyrefor. Dette er en utvikling som må antas å være uavhengig av ferskfiskordningen, men større volum ilandført i andre halvår i enkelte områder som følge ferskfiskordningen kan ha bidratt til å gjøre det lønnsomt for foredlingsindustrien å investere i slike sløyelinjer.

Utviklingen i fiskerinæringen de siste tiårene har gått retning av at vi i større grad eksporterer råvarer for bearbeiding utenlands, heller enn norskproduserte konsumentklare ferdigvarer. I kraft av hvor og når fisken landes er det flere forhold som peker på at ferskfiskordningen gir et positivt bidrag til å nå målet om økt bearbeiding. Fisken leveres fersk til områder hvor filetsektoren er toneangivende. Disse bedriftene har mange helårssysselsatte og høy bearbeidingsgrad, og mer enn torsk leveres i en periode av året hvor fiskeindustrien som foredler hvitfisk normalt har dårlig tilgang på råstoff.

Med mer råstoff ilandbragt og større eller jevnere sysselsetting lokalt vil økt bearbeidingsgrad også ha betydning for lokalsamfunnenes "robusthet", og kan bidra til opprettholdelse av tjeneste- og varetilbud av både privat og offentlig karakter. Vi anser derfor at ferskfiskordningen bidrar til økt bearbeiding også medfører at kystsamfunnene gis en positiv effekt. Riktignok kan dette være marginalt; fiskeri- og foredlingsleddet er sjeldent, men noen ganger, det bærende elementet for bosetting og sysselsetting i små kystsamfunn.

Fisket under ferskfiskordningen foregår med redskaper, på deler av bestanden og er av en kvalitet som er godt egnet til filetproduksjon. Fisken leveres til anlegg som har ledig kapasitet. Denne effekten kan understøttes av at fisken som tas utenfor sesong ikke nødvendigvis har de samme typer fangst- og ombordbehandlingsskader, som fisk som tas i store volum i sesongen. Vår hovedkonklusjon er derfor at ferskfiskordningen bidrar til å øke bearbeidingsgraden. I særlig grad gjelder dette for hyse, som er den arten med lavest bearbeidingsgrad i Norge.

4.3.2 Sysselsetting/permittering

I kategorien ovenfor ble det konkludert med at ferskfiskordningen bidrar til økt bearbeiding og derigjennom også økt sysselsetting – i foredlingsindustrien. Det gjør det enkelt å konkludere med at ferskfiskordningen bidrar til økt og jevnere sysselsetting i fiskeindustrien som er lokalisert i de områdene som nyter godt av ferskfiskordningen. Det bidrar i sin tur til mindre bruk av permitteringer av ansatte i industrien. Om denne effekten er større i disse regionene, enn i andre regioner dersom vi hadde hatt et mer intenst sesongfiske, er vanskelig å måle. Økt kvantum av andre arter enn torsk og høyere bearbeidingsgrad indikerer imidlertid at nettoeffekten er positiv for denne dimensjonen i det totale bildet.

Økt sysselsetting og mindre permitteringer i foredlingsleddet innebærer også sparte utgifter for storsamfunnet. Særordningen for permitteringer i fiskeforedling, som blant annet innebærer at fiskeforedlingsbedrifter ikke har lønnsplikt de første 15 dagene av permitteringsperioden, som ellers i arbeidslivet, innebærer at samfunnet har ekstra høye kostnader knyttet til permitteringer i denne delen av næringslivet (se Anon., 2023). En jevnere sysselsetting i de områdene der fiskeindustrien i større grad er innrettet mot helårlig drift har derfor potensiale til å spare samfunnet for store utgifter forbundet med permitteringer. Sett opp mot andre geografiske områder, der fisket og foredlingsaktiviteten i større grad er preget av sesonger, så tror vi – igjen – at fordelene som av den grunn skapes i Finnmark, overskyter de eventuelle ulemper som kan påregnes i andre områder. Uten ferskfiskordningen ville mer blitt ilandført i området Lofoten–Senja, og mindre til Finnmark, men de uteblitte høstleveransene av torsk og andre arter til Finnmark, ville blitt landet *i sesongen* i de sørlige områdene – og da hovedsakelig torsk, og mindre av andre arter. Økte permitteringskostnader i Finnmark ville isolert sett da ikke blitt motregnet av mindre permitteringskostnader andre steder, ettersom råstoffet hadde kommet i den samme sesongen som øvrig råstoff. Det må imidlertid påpekes at den beskjedne andelen som årlig avsettes til ferskfiskordningen i enkelte år er langt under de årvisse variasjonene i kvotestørrelse på de viktigste hvitfiskartene. I tillegg kan tilgjengelighet og værforhold forsterke denne variasjonen. Både fartøy og

foredlingsbedrifter er derfor vant til å forholde seg til store variasjoner, men der en generaliststrategi (eksempelvis fangst og foredling av flere arter) kan redusere noe av denne variasjonen.

For flåteleddet er forholdene annerledes, med selvsysselede fiskere selv om mange er lottakere. Selv om fiskere blir satt på land eller velger ikke å delta i enkeltfiskerier i enkelte perioder, er det ikke snakk om permitteringer, men for noen heller et valg mellom arbeid og fritid, og om de skal delta i fisket på ferskfiskordningen eller ikke. I så måte blir deltakelse eller ikke et spørsmål om forventet avkastning fra fisket. Bruken av Garantilotten over tid (Svorken m.fl., 2012) viser også at dette er en problemstilling med liten betydning. I årene 2016–2022 ble det over Garantikassen for fiskere årlig utbetalt 760 000 kroner i snitt i garanti til om lag 25 fartøy årlig, for å sikre fiskerne en garantert minsteinntekt når fisket slo feil. I så måte er dagpengeordningen, som også administreres av Garantikassen, av større betydning. Den gir fiskere delvis dekning for bortfall av arbeidsinntekt ved arbeidsløshet, med en dagsats på maksimalt kr 1 605 i 2022. For samme perioden (2016–2022) ble det årlig utbetalt 73 millioner kroner i snitt til i gjennomsnitt 1 360 fiskere. Bakgrunnen for utbetalinger av dagpenger var i 2021 i hovedsak driftsavbrudd som følge av forlis eller havari (34 %), ledighet som følge av oppsigelse fra salg av fartøy (20 %) eller reguleringer/sesongavslutning/leveringsvansker (14 %), eller driftsavbrudd eller ledighet som følge av sykdom (15 %).

For kystsamfunn, og storsamfunnet, vil ferskfiskordningens bidrag til mindre permitteringer i fiskeforedlingsindustrien bidra positivt til den sosiale bærekraften. Jamført med argumentene over, at sysselsettingsbidraget også fra andre arter enn torsk i områdene som nyter godt av ordningen overstiger ugunsten som følge av redusert fangst i områdene som nyter godt av torskesesongen, så antar vi at denne effekten også kan overføres her.

4.3.3 Ringvirkninger og skatt

Fiskefartøy og fiskeforedlingsbedrifter bidrar alle til ringvirkninger både i kystsamfunnene de er lokalisert og opererer fra/lander til, men også gjennom kjøp av varer og tjenester fra spesialiserte vare- og tjenesteleverandører utenfor de regioner disse hører hjemme. Vi har argumentert med at ferskfiskordningen gir en geografisk omlokalisering av landingene. Det samme vil gjelde for ringvirkningene, der særlig innslaget av en aktiv hjemme- eller fremmedflåte påvirker de ringvirkninger som genereres lokalt.

Både de sentrale havnene for sesongfisket for torsk (Lofoten/Vesterålen/Troms) og der et utstrakt høstfiske etter hvitfisk finner sted (Finnmark) er godt vant med en tilstedeværelse av fremmedflåte i sesongene, og nyter godt av at tilreisende fartøy etterspør varer og tjenester lokalt. Hvor disse ringvirkningene realiseres avhenger av hvilke varer og tjenester som etterspørres (bunkers, proviant, m.m.) og til en viss grad også av fartøygruppene som tiltrekkes området. At line overtar for garn når torsk (og andre arter) tas på høsten, innebærer i tillegg til kvalitetsgevinsten at ringvirkningene øker på grunn av egning på land.

Vår konklusjon er at ferskfiskordningen bidrar til økt og jevnere sysselsetting over året. Samtidig som økt råstofftilførsel fra ferskfiskordningen i stor grad bearbeides og dermed bidrar til økt sysselsetting i foredlingsleddet i en periode med lav aktivitet. I så måte bidrar ordningen til viktige ringvirkninger i form av sysselsetting og økt bearbeiding av fisk. Dermed bidrar ferskfiskordningen til å øke skattegrunnlaget fra ansatte i fiskeindustrien og redusert arbeidsledighetstrygd. Om disse ringvirkningene er tilstrekkelig til å dekke opp for større skatteinngang og mer sysselsetting i et mer intenst sesongfiske, har vi ikke tilstrekkelig data til å kunne besvare nøyaktig. Men sammen med mindre utgifter til permitteringer i de områder som nyter godt av ferskfiskordningen (en negativ skatt) tror vi det er plausibelt å anta at nettoeffekten av skattevirkningene fra ferskfiskordningen er positiv.

For lokalsamfunnene spiller det også en rolle om de sysselsatte er bosatt i de kommunene aktiviteten finner sted. Dette er nok i større grad tilfellet for de samfunn hvor helårs sysselsetting tilbys av foredlingsindustrien, enn for sesongaktiviteten i industrien i sesongen der en stor grad av arbeidskraften er utenlandske arbeidstakere på korttidskontrakt.

I vår vurdering legger vi til grunn at kystflåten i tillegg øker sysselsetting og skattegrunnlag for arter som blir fanget under ordningen, og som ikke ville bli tatt uten ordningen. Om denne effekten er større enn om tilsvarende kvantum hadde blitt overført til andre fartøygrupper, har vi ikke hatt muligheter til å måle, men flere ting tyder i den retning. For det første har i alle fall kystflåten, og i senere tid den minste delen av denne, vært den minst kapitalkrevende – og dermed også mest arbeidskraftintensive delen av fiskeflåten. Det går også frem av Lønnsomhetsundersøkelsen dersom man ser på sysselsetting per tonn råstoff. I henhold til Lønnsomhetsundersøkelsen for 2021 går det fram at de minste fartøyene, "Konvensjonelle kystfiskefartøy under 11 meter" er forholdstallet mellom fangst og sysselsatte på 33 tonn per sysselsatt, mens "Torsketrålere" har et forholdstall som er nesten seks ganger så høyt – 193 tonn per sysselsatt. Tilsvarende finner vi for konvensjonelle "11–15m", "15–21m" og "Over 21 meter" forholdstall på respektive 97, 192 og 217 tonn per sysselsatt – tall som reflekterer at innslaget av seinot og fiske etter pelagiske arter øker med størrelsen på konvensjonelle fartøy. Derfor overstiger fangst per sysselsatt for de største i konvensjonell kystflåte ("Over 21 meter") det som man finner blant torsketrålerne. Til sammenligning har konvensjonelle havfiskefartøy et forholdstall på 101 tonn per sysselsatt, som nok gjenspeiler redskapsbruken (autoline) og en begrenset fangst av sei (med garn). Men uavhengig av antall tonn fangst per sysselsatt, så er det verdien per fangstenhet som er viktig fra et bedriftsøkonomisk perspektiv. Innslaget av kongekrabbe blant de minste, reke på torsketrålerne og andre verdifulle bunnfiskarter på konvensjonelle havfiskefartøy rokker derfor på bildet skapt av tonn per sysselsatt. Men på det regionale planet er det innlysende at hyse overført til havfiskeflåten ikke ville gått til foredling i de samfunnene som nå mottar råstoffet ferskt, med den produktmiks og produksjonsteknologi vi i dag finner i foredlingsindustrien.

4.3.4 Ferskfiskordningen og sosial bærekraft

Vi har tidligere påpekt at hovedformålet for ferskfiskordningen er å tilrettelegge for sosial bærekraft, gjennom økt tilførsel av ferskt råstoff til foredlingsindustrien, for å gi økt bearbeiding og jevnere sysselsetting utenfor torskesesongen. Selv om ferskfiskordningen virker gjennom primærleddet, og dets fangst og landinger, så innebærer ordningen likevel en tilrettelegging for foredlingsindustrien, gjennom tilførsel av ferskt råstoff utenfor sesongen. I Tabell 14 har vi gitt en skår til de ulike kategoriene for sosial bærekraft, for hvordan ordningen bidrar inn mot de enkelte leddene, i tråd med argumentasjonen over.

Tabell 14 Karakteristika ved ferskfiskordningen som belyser ordningens sosiale bærekraft, og anslått effekt på disse (positiv, negativ eller ingen) fra fangstledd, foredlingsledd og samfunn

	Fangstledd	Foredlingsledd	Geografi/Samfunn
Bearbeidingsgrad	(+)	+	(+)
Permitteringer	0	+	+
Skatt	(-/+)	+	+
Ringvirkninger	+	+	+

Tabellen viser at alle kategoriene gir et positivt bidrag for både foredlingsledd og samfunn, men at det for flåten kan gi noen negative effekter, og er vanskeligere å slå fast. Likevel kan man slutte fra funnene at ferskfiskordningen synes å bidra positivt til den sosiale bærekraften gitt den tolkning og betydning som her er lagt til grunn, ikke minst siden dette treffer godt både for foredlingsledd og lokalsamfunn.

4.4 Institusjonell bærekraft

Blant FNs bærekraftsmål skilles det kun mellom miljømessig, økonomisk og sosial bærekraft. Men ett av delmålene under sosial bærekraft – fred, rettferdighet og velfungerende institusjoner (nr. 16) – kan sammen med det overordnede målet (samarbeid for å nå alle målene), sies å danne grunnlaget for den institusjonelle bærekraften: For å kunne understøtte en bærekraftig utvikling, der alle delmål søkes nådd, trengs rammevilkår, institusjoner, normer, lover og regler som på sin måte legger til rette for måloppnåelse.

Den institusjonelle bærekraften til ferskfiskordningen handler altså om i hvor stor grad mål om helårige arbeidsplasser i fiskeindustrien er forankret i samfunnets behov og om målet nås på en effektiv måte. Det handler også om ordningen er utformet på en måte som blir akseptert av næringsaktørene og av dem som skal forvalte og kontrollere ordningen, samt av samfunnet for øvrig ("folk flest"). Viktige suksesskriterier for å oppnå institusjonell bærekraft er åpenhet, rettferdighet og effektivitet. En god indikator for å måle et virkemiddels institusjonelle bærekraft er ved graden av motstand og om ordningene blir varige.

Vi har valgt å måle den institusjonelle bærekraften til ferskfiskordningen ved å se på følgende tre dimensjoner; ressurskriminalitet, administrasjon av ordningen og legitimitet. Den første av disse, ressurskriminalitet, handler om hvorvidt ordningen forsterker eller begrenser tilbøyeligheten til å jukse med ressursregnskapet. Det forhold som angår både fangst- og foredlingsledd direkte, men også til en viss grad indirekte gjennom hvordan samfunnet for øvrig anser slik aktivitet. Det har igjen effekter både for den miljømessige bærekraften, men også den økonomiske dersom slik omgåelse av spillereglene fører til urettmessig konkurranse aktørene imellom, der de som bryter reglene drar fordeler og de lovlidige taper. Den andre kategorien, administrasjon av ordningen, vektlegger betydningen av hvilke ressurser ordningen beslaglegger for å administreres. Som ved et godt skattesystem, som det bør være enkelt å gjennomføre administrativt, så gjelder dette også for tiltak som ferskfiskordningen. Selv om ordningen oppleves som forutsigbar og enkel, med en kjent oppstart og bonusprosent som er lik for alle som omfattes av ordningen, så blir ordningen samtidig beskrevet som kompleks av salgslaget som forvalter ordningen. Samtidig tar Råfisklaget til orde for at ordningen ikke må gjøres mer innfløkt enn i dag, når forslag til høyere detaljerings- og differensieringsgrad har vært foreslått. Oversiktighet og enkelhet bidrar også til å gi ordningen legitimitet blant aktørene den rammer/tilgodeser, men legitimiteten påvirkes også av at den bidrar til måloppnåelse, og ikke urettmessig forskjellsbehandling av enkelt-aktører. Legitimitet har dessuten et bredere nedslagsfelt enn i næringen alene: Siden dette angår fellesskapets ressurser har også "folk flest" rett til å bli hørt når denne vurderingen av ressursbruken skal karakteriseres.

Tabell 15 Karakteristika ved ferskfiskordningen som belyser ordningens institusjonelle bærekraft

	Fangstledd	Foredlingsledd	Geografi/Samfunn
Ressurskriminalitet			
Administrasjon			
Legitimitet			

4.4.1 Ressurskriminalitet

I den forrige evalueringen (Hermansen m.fl., 2017) ble det trukket fram at ferskfiskordningens insentiver til å bringe på land alt råstoff, er en fordel med tanke på ressursregnskapet – slik at alt som fanges bringes til land. Denne insentivstrukturen er bevart slik at ordningen enda har disse gode egenskapene. Men også med denne ordningen er det slik at det er mulig å tilpasse fangst- og landingsregistreringene for å omgå eller utnytte ordningen dersom kjøper og/eller selger går inn for det.

Nofima er av fiskere forelagt relativt overbevisende dokumentasjon om at det også gjelder for ferskfiskordningen, og der offisielle landingsopplysninger (på Råfisklagets nettsider) peker i retning av slik omgåelse av regelverket. Eksempelvis ved at leveranser ved slutten av ei uke inneholder uforholdsmessig mer av "andre arter" enn torsk (som for eksempel sei), for å kunne holde seg innom den gjeldende bonusprosenten. Og det finner sted i områder og tidsrom der det ellers fangstes svært lite av andre arter, og hvor det i dette tidsrom ikke har vært fysisk kontroll på mottaksanlegget.

Selv om det er indikasjoner på at også denne ordningen utnyttes, så er det – oss bekjent – ingen som er dømt, eller ilagt straff eller inndragning, for overtredelser av reguleringer i forbindelse med ferskfiskordningen. Men, som ofte framholdt i debatten rundt fiskerikriminalitet, så er innslaget av kontroller beskjedent, og dersom fisker og kjøper ønsker å samarbeide for å oppnå felles fortrinn, så er det relativt begrenset sjanse for å bli avslørt. Fra fiskernes hold er det fordelaktig å holde seg innenfor den gjeldende bonusprosenten på torsk for å unngå å måtte avskrive egen kvote eller unngå inndragning av fangstverdi. Dette kan være en utfordring dersom valg av feil fiskefelt finner sted, men med ukeavregning av tillegget er det fleksibilitet nok i ordningen for å innrette seg. For kjøper kan det være en fordel å få mer råstoff, til en noe lavere pris, gjennom at for eksempel torsk skrives på seddelen som sei eller at kvantum torsk holdes utenfor seddelen²⁶.

Denne muligheten fins imidlertid både med og uten ferskfiskordningen, og en bifangstordning ville trolig hatt samme problematikk inkorporert – og i et enda større omfang dersom avregningen skjedde per leveranse heller enn per uke. Men til forskjell fra en bifangstordning, der det åpnes for en viss andel torsk av total vekt i leveranser av andre arter, så gir ferskfiskordningen fiskerne insentiver til å bringe på land alt som fiskes – og reduserer med det tilbøyeligheten til å "high grade" fangsten. Det gir insentiver for å unngå utkast av fisk, som kanskje ses gjennom de store landingene av skate, men – som vi har vist – kan det føre til et for utstrakt fiske etter andre, for foredlingsindustrien uhensiktsmessige, arter. Regelverket er imidlertid klar på at slutteddelen skal være i samsvar med den faktiske fangsten, så fremst det ikke er åpning for annet (som gjenutsetting av stor kveite med overlevelsessevne).

Vi har i vårt arbeid ingen holdepunkter for at dette er et større problem rundt ferskfiskordningen enn i øvrige fiskerier. Vi kan derfor ikke vurdere om manipulasjon med seddelføringen er et større problem under ferskfiskordningen enn i fangster som skjer under sesongfisket. Vi har i våre analyser forutsatt at seddelføringen rundt ordningen er korrekt. Vår konklusjon er imidlertid at ordningen i seg selv kan gi særegne økonomiske insentiv, og tilrettelegger både for ressurskriminalitet på den ene siden, men også for en gunstig atferd med tanke på ilandføring av all fangst. Kunnskap om slike forhold kan bidra til å avspeile hvordan kontrollen bør innrettes mot fangst dagbok- og sluttседdelføring som ligger til grunn for bonusen. Dette er viktig for å unngå at ordningen misbrukes og derigjennom svekker ulike dimensjoner ved bærekraften rundt ordningen.

4.4.2 Administrasjon

Et viktig suksesskriterium for ferskfiskordningen er at den når de målene den er ment å nå. Samtidig er det viktig for ordningens bærekraft at den har lave administrasjonskostnader. Det innebærer blant annet at den er enkel å iverksette, forstå og kontrollere.

Vår analyse viser at ordningen i perioden har blitt en del av reguleringssystemet og over tid har funnet sin form, som er enkel å iverksette og gjennomføre uten store administrative kostnader. Det er to

²⁶ Tidligere formann i Nordland fylkes firskslag uttalte følgende til Fiskeribladet (3. november 2017, under overskrifta "Uspiselig ferskfiskordning"): "Får vi fiskere tilgang til spesielle kvoteordninger, så finner vi raskt kreative måter å utnytte ordningene på. Det har skjedd mange ganger før, og nå hører vi om landinger av fiskeslag som ikke kan brukes til annet enn dyrefôr. Slik var neppe ferskfiskordningen ment å fungere." En måned tidligere uttalte fisker Ian Kinsey seg til avisa (2. oktober 2017) med tanke på samfiske og at fiskerne uthuler gode ordninger: "Vi [fiskere] kan være oppfinnsomme på grensen til økonomisk kriminalitet. Og minst like skremmende er det at ulike myndigheter godtar dette uten å ta grep."

administrative forhold ved ordningen som har vært viktig for måloppnåelsen og har blitt justert i dens levetid; oppstartstidspunkt og hvilke arter som inngår i beregningsgrunnlaget. Sammen med forhåndsfastsatt bonusprosent for de to første periodene, har dette utgjort det forutsigbare innslaget i ordningen. Våre funn indikerer at disse to forholdene har vært nødvendig for å gjøre ordningen mer målrettet, basert på verdifull erfaringsbasert kunnskap, og har bidratt til at ordningen over tid har funnet sin form. Det tilsier ikke at den bør være statisk fremover i sin nåværende form. Endrede forutsetninger kan og bør endre hvordan ordningen designes, for å nå de primære målsettingene for ordningen, særlig når ny kunnskap og endrede forhold peker i slik retning. Men frihetsgradene for hvordan endringer kan gjennomføres er ikke uendelige. Særlig med tanke på at Norges Råfisklag har gitt tilbakemelding om at ordningen i dag er komplisert nok, at endringer vil føre til at den kompliseres ytterligere og vil kreve systemimplementeringer som kanskje ikke lar seg gjøre.

Dagens innretning, med samme bonusprosent for alle involverte fartøygrupper, og der endringer i denne gjøres gjeldende for alle, samt at alle arter (med ett unntak) bidrar til bonus, synes å være den enkleste farbare veien for å ivareta oversiktighet, transparens og begrenset administrasjon. Ulike endringer vil ha ulikt kompliserende effekt, men det synes som om at grep som innebærer å ekskludere enkeltarter, eventuelt å holde torsk utenfor beregningsgrunnlaget for kvotetillegget, er tiltak som lettest kan iverksettes uten å gi ytterligere administrativt ressursbehov. Eksklusjon av torsk som grunnlag for bonus kan i tillegg synes som en forenkling av ordningen og gjøre ordningen mer lettfattelig.

I kraft av stadig lengre erfaringer med ordningen – både i forvaltning og hos salgslag – er administrasjonskostnadene med dagens ferskfiskordning lave. Justeringer av ordningen, og økt presisjonsnivå for å nå de primære målene, vil mest sannsynlig betinge ekstra administrative kostnader og kan bidra til at aktørene vil oppleve den som mindre forutsigbar. For aktørene selv, kreves det små administrative ressurser for å delta i ordningen. Foredlingsindustrien påføres etter vårt syn ingen slike, selv om det kan være at de må ta imot deler av landinger som de ikke primært har bruk for i sin produksjon. For fiskeflåten vil det være tilfeller som krever aktpågivenhet for å holde seg innenfor grensene for bonusprosenten, men med Råfisklagets "Ferskfiskordningskalkulator²⁷" skulle det ikke by på store utfordringer å holde seg innenfor regelverket. I alle tilfeller er nok ferskfiskordningen driftsmessig enklere å administrere enn en bifangstordning for flåten, med gitte og oftere endrede tillatte innblandingsprosenter, og en ukeavregning av fangsten.

En viktig årsak til at denne ordningen ikke er krevende administrativt, er at den er lik og åpen for alle fartøy i konvensjonell kystflåte. Dermed er de administrative kostnadene med å finne hvem som skal få bruke ordningen og hvem som ikke får bruke den minimale sammenlignet med andre fangstreguleringer. Denne kategorien skårer derfor et pluss for fiskeflåten, uendret for foredlingsleddet og et pluss for samfunn (som i denne omgang gir uttrykk for forvaltningen) siden ordningen synes å legge mindre beslag på ressurser enn for eksempel en bifangstordning (for ikke å snakke om en distriktskvoteordning etter modell av de som var i 2006 og 2007).

4.4.3 Legitimitet

Legitimiteten til ferskfiskordningen vil, på lik linje med andre fangstreguleringer, være nært koblet til om målene er godt forankret i politiske organer som har foreslått og velsignet ordningen, om målene med ordningen nås, om administrasjonskostnadene er lave og om de negative effektene av ordningen er små. Dette dreier seg om forholdet mellom de som styrer og de som styres, og tiltak av denne typen bør oppfattes både som fornuftige og rettferdige av aktørene som har interesser på området, og legitimitet vil påvirkes av i hvilken grad partene er enige i tiltaket. I ei næring med stort spenn i verdier er det sjelden at alle er enige om tiltak, derfor blir løsningen ofte kompromisser. Disse må anses som

²⁷ Se [Norges Råfisklag - Ferskfiskordningen \(rafisklaget.no\)](http://Norges Råfisklag - Ferskfiskordningen (rafisklaget.no))

rimelige av aktørene. Legitimitet dreier seg også om den demokratiske prosessen bak slike kompromisser, om forutsigbare rammevilkår for næringsaktørene og om myndighetenes handlingsrom.

I reguleringsammenheng er en god indikator for legitimiteten til ordningen at den har vært iverksatt og vedlikeholdt gjennom mange år. Videre er det over tid foretatt endringer i lys av ordningens måloppnåelse. En viktig årsak til at ordningen har fått virke så lenge kan være at den har klart å bidra til, i større grad enn andre virkemiddel, å nå målet om å flytte fangsten fra vintersesongen til andre deler av året. Samtidig er råstoffet fra ordningen viktig for å øke bearbeidingsgraden og øke mulighetene for jevn sysselsetting, og det i et ledd av verdikjeden som sliter økonomisk og som nyter godt av ordningen. Det innebærer at ordningen har skjeve økonomiske omfordelingseffekter, men støtter godt opp under det primære formålet, som for så vidt faller godt innenfor det kjente spenningsfeltet mellom økonomisk og sosial bærekraft.

Ordningen bidrar til å flytte råstoff fra en periode til en annen, som innebærer en omfordeling av landinger mellom regioner. Det betyr at noen aktører og regioner vinner på ordningen, mens andre taper på at deler av konvensjonell flåtes torskekvote avsettes til et fiske utenfor sesongen. Det har derfor vært mange som har framført argumenter mot ordningen, argumenter som gjerne baseres på hvor fartøyet eller foredlingsbedriften hører hjemme, og hvorvidt de deltar i fisket på ordningen. Samtidig innebærer den temporære og geografiske overflytningen av råstoff at store deler av landingene tilføres en arbeidskrevende produksjon som tilrettelegger for helårige arbeidsplasser i kystsamfunn. Ordningen bidrar også til å legge forholdene til rette for at kystflåten utnytter sine kvoter på andre arter enn torsk.

En iboende utfordring med ordningen er at den nødvendigvis, på grunn av tilgjengelighet og vandringsmønster, flytter råstoff fra en region til en annen. Dette setter ordningen under press. En viktig dimensjon ved ordningen for å stå imot dette presset er at den i sitt vesen er tilgjengelig for alle regioner og alle aktører. I motsetning til for eksempel leveringsplikt, som gir fortinn til enkeltaktører, er denne ordningen basert på at alle aktører stiller likt.

Basert på at ordningen har fått virke over lang tid, og derigjennom representerer en forutsigbarhet for aktørene, både på sjø og land, samt at dette er et av få virkemidler for foredlingsindustrien, anser vi legitimiteten som god for alle ledd. Det innebærer ikke at alle vil være enige i det. Selv om rammevilkårene for ordningen har ligget fast det meste av tiden har forvaltningen i tråd med signaler vist rom for endringer for å rette opp skjevheter eller endring av bonusprosenten for å sørge for at avsetningen nås. Dette gjelder oppstartstidspunkt, arter og fiskekvalitet for arter som inngår i bonusgrunlaget. Ordningen har allerede vært evaluert og ble den gang konkludert til å være målrettet.

4.4.4 Ferskfiskordningen og institusjonell bærekraft

I vår tilnærming til å bedømme ferskfiskordningens institusjonelle bærekraft har vi evaluert hvordan dens effekter på kategoriene ressurskriminalitet, administrasjonsbehov og legitimitet. Vår vurdering av nytten og kostnader for de ulike leddene (flåte, foredling og samfunn) faller i all hovedsak inn under at nytten overstiger eventuelle kostnader, som oppsummert i Tabell 16.

Tabell 16 Karakteristika ved ferskfiskordningen som belyser ordningens institusjonelle bærekraft, og anslått effekt på disse (positiv, negativ eller ingen) fra fangstledd, foredlingsledd og samfunn

	Fangstledd	Foredlingsledd	Geografi/Samfunn
Ressurskriminalitet	+/-	0	0
Administrasjon	+	0	+
Legitimitet	+	+	+

Enkelte av de ulemper ved ferskfiskordningen som kommer til uttrykk som ressurskriminalitet, eller evner å gi ordningen dårlig omdømme, kan påvirke ordningens legitimitet. Fangst av skate, kysttorsk, undermåls hyse, landinger av dårlig kvalitet er alle slike eksempler. Noen skapes kanskje i større grad enn andre av ferskfiskordningen og de økonomiske insentivene skapt av den svært verdifulle torskebonusen. Likevel synes løsningen å finne utenfor rammen av ferskfiskordningen, eksempelvis gjennom en praktiserbar tilnærming til rødlisten, fjordlinje- og havdelings spørsmål, minstemålbestemmelser og overvåkingstjenesten for fiskefelt, eller gjennom håndhevelsen og praktiseringen av kvalitetsforskriften.

4.5 Oppsummering bærekraft

I dette kapitlet har vi forsøkt å analysere ferskfiskordningens miljømessige, økonomiske, sosiale og institusjonelle bærekraft, gjennom å differensiere mellom flåteleddet, foredlingsleddet og kystsamfunn, gjennom å operasjonalisere analysen i nærmere angitte kategorier for hver av bærekraftsdimensjonene. Å gi dette et skinn av å være en nytte-kostnadsanalyse er å strekke det langt, men vi har forsøkt å angi i hvilken grad og i hvilken retning ferskfiskordningen påvirker de ulike kategoriene som vi har latt representere ulike sider ved de ulike dimensjonene for bærekraft. Det oppfyller imidlertid ikke de relativt stringente kravene til en slik samfunnsøkonomisk evaluering. I særlig grad svekkes denne av at vi ikke har forsøkt å tillegge monetære verdier til de effektene vi anslår fra ferskfiskordningen. Men den heller kvalitative sammenfatningen av overskuelige effekter kan være nyttig for å vurdere effektene av ordningen, også når de må holdes opp mot hverandre.

Vi har vurdert disse ulike kriteriene opp mot effektene for henholdsvis flåteleddet, foredlingsindustrien og lokalsamfunn/storsamfunnet. Som den oppsummerende tabellen for disse viser (Tabell 17 under) så er det etter vår oppfatning at de største miljømessige effektene har sitt utspring i flåteleddet, de økonomiske i flåte- og foredlingsleddet, mens de sosiale genereres i foredlingsledd og i lokalsamfunn. De institusjonelle har størst effekt i forvaltningen (storsamfunnet) og for lokalsamfunn tror vi.

Ordningens målsetting er primært å treffe/være til gunst for foredlingsleddet, med et formål om å støtte opp under helårlege arbeidsplasser for å bidra til å trygge bosetting og sysselsetting i kystdistriktene. I tillegg skal den bidra til at kystflåten tar sine kvoter av andre kvotebelagte arter. I vurderingen av hvorvidt ordningens måloppnåelse er bærekraftig vil da måtte legge større vekt på effektene for foredlingsleddet og i særlig grad på i hvordan den bidrar til sosial bærekraft. I Tabell 17 er dette forsøkt illustrert ved å løfte den sosiale bærekraften til toppen av vurderingen, samt å sette foredlingsledd og samfunn i første rekke.

Tabell 17 Vurdering av ferskfiskordningens bærekraft, gjennom nytte og kostnader av ordningen i ulike ledd i verdikjeden

		Foredlingsledd	Geografi/Samfunn	Fangstledd
Sosial bærekraft	Bearbeidingsgrad	+	(+)	(+)
	Permitteringer	+	+	0
	Skatt	+	+	(+/-)
	Ringvirkninger	+	+	+
Miljømessig bærekraft	Energiforbruk	0	+	-
	Bifangst	0	0	+
	Fiskestørrelse	0	0	-
	Kvalitet	(-)	0	(-)
	Overfiske	0	0	-
Økonomisk bærekraft	Fangstrater	+	+	-
	Verdi fra lite utnyttede kvoter/arter	+	+	+
	Alternativkostnader	+	+	+
	Lønnsomhet	+	+	(-)
Institusjonell bærekraft	Ressurskriminalitet	0	0	- /+
	Administrasjon	0	+	+
	Legitimitet	+	+	+

Tabellen viser nokså klart at effekten for sosial bærekraft på den ene siden, og for foredlingsledd og kystsamfunn på den andre, i det overveiende er positiv. Også for de øvrige bærekraftsdimensjonene er skårene for disse to leddene alt overveiende positiv.

De negative effektene vi identifiserer av ferskfiskordningen for fangstleddet på de ulike bærekraftsdimensjonene er av ulik valør. Disse effektene kan primært sies å være som følge av at det er fangstleddet som gjennom ordningen må iverksette virkemiddelet. Ordningens hovedformål skal være til gunst for foredlingsleddet – et formål som ikke nødvendigvis står i overensstemmelse med fiskeflåten primære ønsker.

Det må også understrekes at de ulike skårene som er gitt for hver rad og kolonne, og som det i større detalj er redegjort for over, kunne vært vurdert annerledes av andre, selv om det er tilstrebet en objektiv klassifisering. Det er få av disse pluss-tegnene, minustegnene eller nullene som ikke kan argumenteres annerledes for. Derfor er den kvalitative vurderingen som ligger til grunn for hver enkelt av disse, vel så viktig som den rene skåren som går frem i hver rad under hver kolonne i tabellen.

Hovedkonklusjonen fra denne analysen er at ferskfiskordningen framstår som et bærekraftig element i dagens fiskerireguleringer, som er en godt egnet ordning for å nå hovedmålsettingen om å stimulere flåten til leveranser av fersk fisk til norsk fiskeindustri utenfor den primære torskesesongen, for å bidra til mer bearbeiding og helårlige arbeidsplasser, som kan bidra til å trygge bosetting og sysselsetting i kystdistriktene. Ordningen har enkelte negative effekter, i hovedsak for flåten, men er i all overveiende grad positiv for foredlingsleddet og kystsamfunn.

5 Konklusjon

I kapitlene foran har vi gjennomgått ulike sider ved ferskfiskordningen som bidrar til å belyse ordningens fordeling av nytte og kostnader, samt funksjon og effekt i et bærekraftperspektiv. Innledningsvis ga vi en omtale av kysttorskproblematikken som var en del av mandatet. Denne problemstillingen er imidlertid av en slik art at det må andre fagdisipliner enn næringsøkonomiske for å kunne belyse problemstillingen uttømmende. Likevel har vi belyst enkelte relevante sider ved ferskfiskordningen og hvordan denne kan tenkes å ha betydning for kysttorsk og kysttorskervev, og sett på sider ved forslag til bedret kysttorskervev opp mot ferskfiskordningen. Dilemmaet som fiskeridirektøren trakk frem i Reguleringsmøtet høsten 2022 er lett å si seg enig i: Det er vanskelig å oppnå både et strengt kysttorskervev samtidig som man ønsker torskeleveranser også utenfor sesongen. Det er en avveining som må finne sin løsning politisk. Det taler imidlertid til ferskfiskordningens fordel at fisket på ordningen i hovedsak finner sted i Øst-Finnmark, der innblandingen av kysttorsk er mindre enn det man finner langs andre deler av kysten. Av HIs skisserte forslag synes fjordlinjerevisjon og strengere begrensninger innenfor fjordlinjene (evt. større differensiering i havdeling) å være de enkleste og minst inngripende tiltakene som kan gjennomføres for å bedre ferskfiskordningens effekt på kysttorsk. Stengte områder i enkeltmåned vil i praksis innebære et fiskeforbud for de minste fartøyene som utelukkende fisker kystnært, og havdelingsproblematikken kan ha stor betydning for tilførselen av torsk fra "stor kyst". Om man gjennom nye verktøy og metoder for genetisk sampling får ned kostnadene ved et slikt tiltak, så kan kanskje det også utgjøre et virkefullt og målrettet tiltak på sikt.

I kapittel tre gjennomgås ferskfiskordningen i større detalj, alt fra den historiske utviklingen, med tanke på avsetning, fangst, oppstart, bonusandel og utnyttelse, til hvilke fartøy som utnytter ordningen, hvor fangsten tas og landes og til hvilke perioder dette skjer. Fokus er i all hovedsak på torskelandingene, men også hvilke andre arter som landes sammen med den avsatte torsken til ferskfiskordningen, og hvilke redskap som benyttes under ferskfiskordningen i andre halvår.

Fra den deskriptive analysen av ferskfiskordningen kan flere sentrale funn fremheves, som effekt av ferskfiskordningen. Først trekkes det frem noen av de sentrale fordelene ved ordningen:

Forutsigbarhet. I skrivende stund har ordningen virket i mer enn 10 år og er blitt en sentral del av reguleringene for torsk. Det tyder på at ordningen har "satt seg", selv om det fremdeles er uenighet i næringen om både ordningens berettigelse, men også oppstartstidspunkt og bonusprosent for torsk. Likevel synes ordningen å ha "satt seg" i alle ledd av næringen. Størrelsen på avsetningen er imidlertid redusert over tid, i tråd med kvotenivået for torsk, både i absolutt størrelse og som andel av torskekvoten. For foredlingsleddet er ilandbragt kvantum det viktigste, men selv om avsetningen i tonn hadde vært den samme over tid, ville landingene til individuelle bedrifter vært avhengig også av andre forhold som tilgjengelighet og markedsforhold. Å holde avsetningen som en gitt andel av gruppekvotene for torsk (for åpen og lukket gruppe) ville bidratt til større forutsigbarhet. Dette selv om størrelsen på torskekvoten varierer i forhold til andre viktige arter, særlig sei og hyse. Slike relative forhold kan ivaretas av bonusprosenten og hvor lenge denne holdes "lav".

Bidrar til å dempe sesongintensitet og til økte landinger av annet enn torsk: I perioden som ferskfiskordningen har virket er det en klar trend at mindre andeler av fersk torsk landes i sesongen, og mer på høsten (se Figur 2 på s. 21 og Figur 7 på s. 30)²⁸. Over tid har også oppstartstidspunkt og ordningens innledende bonusprosent bidratt til at stadig mer av avsetningen gjenstår og landes i andre halvår, med 50–65 % til etter september. Andre arter som landes sammen med torsk under ordningen,

²⁸ Det må imidlertid nevnes at de to første årene med ferskfiskordningen avviker noe fra denne trenden. Den store kvoteøkningen fra 2012 til 2013 førte til et dramatisk prisfall og vanskelige leveringsforhold for den minste flåten på vinterhalvåret som gjorde at store andeler av kvoten deres ble tatt på høsten. I 2014 startet året med fritt fiske etter torsk for den minste flåten (og høye kvoter), som sammen med gode værforhold bidro til at mye mer torsk enn vanlig ble landet av disse fartøyene.

og gir opphav til torsketillegget, har utgjort mellom 47 000 og 72 000 tonn. Dette "tilleggsråstoffet" utgjør mellom 2,5 og 4,5 ganger så mye som torskefangsten fra avsetningen (13 000–25 000 tonn). Sammen med torsken har dette stor betydning for lokal industri, og da særlig i områdene som nyter godt av ordningen, med betydning for sysselsetting og mulighetene for helårige arbeidsplasser.

Enkel ordning: Ferskfiskordningen er en enkel administrativ ordning uten store ressursbeslag i verken forvaltning eller næring. Etter at Norges Råfisklag og Fiskeridirektoratet fikk på plass systemer for registrering av fangst på ordningen i 2014, har den stått uforandret, med uniform bonusprosent gjort gjeldende for alle deltakende fartøy over hele perioden (med ett unntak). Bonusprosent ved oppstart og oppstart av andre periode (med ny høyere bonusprosent) har vært gjort kjent i god tid ved reguleringsforskrift for torsk, hyse og sei nord for 62° N, og er deretter fleksibel til å ta høyde for endring i fisketakt. Bare unntaksvis har fisket på ordningen blitt stoppet før medio desember, hvilket tyder på god husholding gjennom dynamisk valg av bonusprosent. Alle som ønsker det kan delta, uten påmelding eller annen forutgående administrativ behandling. Det bidrar også til forutsigbarhet. I tillegg gir ordningen insentiver til at all fangst tas med på land, gjennom torskebonusen, som er gunstig fra et ressursregnskapsperspektiv.

Omfordeling: Ferskfiskordningen er en ønsket temporær omfordeling for å trekke torskeråstoff ut av torskesesongen, for fangst og landinger av torsk – og for å gi insentiver til fangst av andre arter – til andre roligere deler av året. Av naturlige årsaker bidrar den også til en geografisk omfordeling. Som følge av biologiske årsaker er tilgjengeligheten av torsk i andre halvår størst i den nordøstligste delen av kysten. I tillegg opptre den sammen med andre arter som sei, hyse og andre arter av hvitfisk som utgjør det vesentligste i bonusgrunnlaget. Av all torskefangst tatt av konvensjonell kystflåte i mai og ut året i perioden 2013–2022, landes om lag halvparten i Øst-Finnmark og en tredel i Vest-Finnmark. Troms mottar 12 % og 5 % landes i Lofoten og Vesterålen. Det er likevel tale om et begrenset volum som landes fra og med mai måned, siden 83 % av torsken er tatt i løpet av januar–april.

Ordningen innebærer også en omfordeling mellom de som deltar i dette fisket, og de som velger ikke å gjøre det. Ordningen virker som en form for overregulering, men der det stilles som betingelse at fangsten må være tatt etter et gitt tidspunkt, og sammen med andre arter dersom fartøy ikke har individuelle restkvoter av torsk. Deltakelsen i fisket på ordningen varierer, men om lag halvparten av fartøyene som har tilgang til den deltar. De beste til å utnytte ordningen tar et torskekvantum som langt overstiger fartøykvoten, som også landes med store mengder annen fisk. Fangst og landinger av torsk i andre halvår, der torsk inngår som en av flere arter, innebærer også en dreining i redskapsbruk, med større innslag av line- og autolinefangster, på bekostning av garn i hovedsak, men også juksa. Det peker i retning av en kvalitetsgevinst på råstoffet, som også understrekes av at det er mindre volum som ilandføres, og i tillegg at økt linefangst også innebærer større lokale ringvirkninger i land (egning).

For de som mottar fangstene – landindustrien – innebærer den geografiske og tidsmessige omfordeling at mindre torsk landes i området Lofoten til Troms i sesongen, men heller går til de nord- og nordøstligste deler av kysten i andre halvår. Sammen med den avsatte torsken ilandføres det også store volum av andre arter som den tilgodesette landindustrien kan benytte seg av i sin foredling. Sei og hyse utgjør hovedtyngden av andre arter som landes sammen med torsken. I hvilken utstrekning ferskfiskordningen bidrar til at konvensjonell flåte tar (mer av) sine kvoter på disse artene er vanskelig å anslå, men det impliserer at gruppekvote oppfylles bedre og mindre reforderes til andre flåtegrupper.

Ulempene ved ordningen kan sammenfattes over følgende dimensjoner: For det første bidrar ordningen til at det tas mer *kysttorsk* enn dersom mer av fangsten var konsentrert til sesongen (februar–april/mai). I så henseende er det en 'formildende' effekt at fisket i hovedsak foregår på Øst-Finnmark, der innslaget av kysttorsk er mindre enn langs andre deler av kysten. For det andre innebærer et fiske etter torsk i

andre halvår dårligere tilgjengelighet, og med det *økte fangstkostnader og drivstofforbruk* i fisket etter torsk enn om fangsten ble tatt i sesongen. Fisket i andre halvår, og insentivene fra ferskfiskordningen, er imidlertid et blandingsfiske etter flere arter, så sammenlikningen holder ikke helt mål, selv om konklusjonen står seg. Om ferskfiskordningen bidrar til at mindre hyse reforderes til havfiskeflåten så kan likevel drivstoffeffekten være positiv.

Den *geografiske omfordelingseffekten*, hvor torsk som ellers ville vært landet i sesongen i Nordland og Troms heller landes i Finnmark i andre halvår, har en negativ effekt i de kystsamfunn som kommer ut som tapere. Men gunsten for vinnerne, som også nyter godt av landinger av andre arter som landes sammen med torsken, bidrar til at totaleffekten for disse blir større enn det tapet som påføres de tapende kystsamfunnene. Næringsstruktur, grad av helårsarbeidsplasser og at foredlingsaktører fra torskeseosongregionene har etablert seg i Finnmark, bidrar til å understreke en mulig netto positiv effekt fra denne omfordelingen.

I kapittel 4 ble ferskfiskordningen gjennomgått med tanke på hvordan den står seg opp mot de ulike formene for bærekraft (miljømessig, økonomisk og sosial), sett fra ståstedet til de ulike delene som påvirkes av denne (fangstledd, foredlingsledd og kystsamfunn). Der diskuteres og sannsynliggjøres effektene, heller enn en stringent nytte-kostanalyse som uttrykker monetære verdier, i pluss eller minus, fra de ulike sidene av ordningen. Med hensyn til ordningens formål, som er ment å tilrettelegge for helårlege arbeidsplasser i foredlingsleddet og dermed sosial bærekraft, har vi vurdert effektene med prioritet for disse to. Da synes hovedbildet å være at ferskfiskordningen skårer godt på de fleste bærekraftsdimensjonene, selv om ordningen innebærer at primærleddet (flåten) har noen negative effekter på den miljømessige bærekraften.

5.1 Mulige tiltak for forbedring av ferskfiskordningen

I mandatet for evalueringen trekkes det opp følgende konkrete problemstillinger som må vurderes: Om arter som utløser torskebonus bør gå til humant konsum. Om justeringer av ordningen som stimulerer til økt fiske på andre hvitfiskarter enn torsk, evt. ved økt bonus for hysefangster eller at torsk ikke teller med i beregningen av kvotetillegget. Eller om andre justeringer av ordningen kan gi økt tilgang til ferskt råstoff av god kvalitet utenom sesongen.

Under behandles hver av disse problemstillingene, hvor det drøftes fordeler og ulemper ved ulike endringer, uten at det nødvendigvis gis en klar anbefaling. Hvilke endringer som bør gjennomføres vil være avhengig av hva formålet med endringen er, eller hvor godt det bidrar til det primære formålet for ordningen som sådan. Og ferskfiskordningen skal, som vi har sett, ivareta flere formål – i tillegg til hovedformålet om å bidra til økte landinger av ferskt råstoff utenfor sesongen.

Sånn som ordningen er innrettet i dag, er det flere skruer som kan "dras til" for å endre ordningens innretning. Forvaltningen kan derfor velge mellom flere skruer som kan representere endringer, avhengig av hva formålet for endringen er.

For det første er det et spørsmål om *hvem* som får fiske under ordningen. Hittil har det kun vært konvensjonell kystflåte som har vært omfattet av ordningen som vi kjenner den i dag, men det har vært forslag om at tilsvarende ordning kan gjøres gjeldende også for deler av havfiskeflåten (Iversen m.fl., 2021). Bearbeidingsutvalget referer til ferskfiskordningen som en del av såkalte ekstravoteordninger. I St Meld 32 (2018–2019) heter det at slike kvoter særlig kan benyttes til å bidra til å redusere sesongvariasjoner og øke fiskeindustriens tilgang på ferskt råstoff, innenfor 5 % av torskekvoten, men at avsetningene bør virke nøytralt på ressursfordelingen mellom ulike fartøygrupper, der avsetningen rettes inn mot de grupper som har avgitt kvantum til slike ordninger. Til forskjell fra rekrutteringskvotebonusordningen og levendelagringsbonus, som også inngår blant ekstravoteordningene, men tas "fra

toppen", så hentes avsetningen til ferskfiskordningen fra konvensjonell kystflåtes gruppekvoter (lukket og åpen gruppe).

For det andre er det et spørsmål *hvor mye* som avsettes til ordningen. I perioden ordningen har virket har den variert med mellom 11 000 og 30 000 tonn torsk, eller mellom 6 og 11 % av gruppekvoten(-e) tilhørende konvensjonell kyst. Størrelsen på avsetningen har betydning ikke bare for hvor mye som løftes ut av sesongen (om oppstarten settes til etter sesongen), men er også bestemmende for hvor store kvanta av andre arter som kan påregnes fisket, avhengig av bonusprosenten. Det har også betydning for størrelsen på avsetningen om ett års overfiske på ferskfiskordningen i åpen eller lukket gruppe motregnes neste års avsetninger gjennom en reduksjon av denne/disse. Eller om en underutnyttelse overføres til året etter. Dette har vært ulikt praktisert i perioden.

For det tredje er det et spørsmål om *hvilke arter* som inngår i beregningsgrunnlaget for torskebonusen. Over tid er denne endret ved tre anledninger. Først ble blåsteinbit og skate ekskludert i 2018. Skater kom inn igjen i beregningsgrunnlaget samme høst. Fra 2020 holdes fisk som er registrert som skadd eller vrak på sluttседdel utenfor beregningsgrunnlaget.

For det fjerde er det et spørsmål om *når* oppstarten av kvoteordningen inntreffer. Som vist i Figur 5 på side 25, så har denne variert mellom primo april (2013–2015), primo mai (2016–2018), medio april (2019–2020), medio mai (2021) og ultimo juni (2022–2023). Vi har foran vist at om lag 80–85 % av all torskefangst fra kystflåten tas før mai, og at 85–90 % tas før juni. Da synes det unaturlig med en oppstart av ferskfiskordningen før juni, slik tilfellet har vært, dersom formålet er å flytte torskeråstoff ut av sesongen. Om målet er å unngå en regional omfordeling, så fins det likevel gode argumenter for en tidligere oppstart, og Fiskarlaget har foreslått en todeling av både avsetning og periodisering av den.

Det femte skyvelæret handler om *størrelsen på bonusen*, hvor mye torsk som tildeles fra avsetningen, avhengig av størrelsen på fartøyets totale fangst av hvitfisk i løpet av en uke – hvitfisk som er definert som innenfor beregningsgrunnlaget. Som vist i Figur 5 på side 25, så har denne variert innen alle 10 prosenters intervall mellom 10 og 90 %, med 80 % tillegg som eneste tillegg som ikke har vært benyttet i perioden. Denne fremstår, sammen med tidspunkt for endringer, som forvaltningens viktigste faktor for å husholdere med den forhåndsfastsatte avsetningen. I løpet av perioden 2013–2023 har denne hele tiden økt suksessivt ut over året, i større eller mindre grad, før fisket på ferskfiskordningen avsluttes når avsetningen er beregnet oppfisket – gjerne i perioden fra ultimo november til ultimo desember. Bare en gang, og det i 2023, er tillegget blitt redusert (fra 30 til 20 %). Ellers er samme bonusprosent (eller stopp) tilkjennegjort til samme tidspunkt og gjort gyldig for begge fartøygruppene, hvilket illustrerer at ordningen er relativt enkel å administrere.

Alle disse faktorene representerer mulige endringsparametere for å finstille ordningene for å oppnå de målene som er satt for ordningen. I tillegg kan ordningen, som diskutert på reguleringsmøtet høsten 2022, gjøres gjeldende bare for et område av kysten (Finnmark og Nord-Troms), eller at man forlater ukeavregningen for bonus til bare å se på hver enkelt landing (eller fangst). I tillegg vil det være naturlig å skule til relaterte problemstillinger som kvote- og bestandsstørrelse (på torsk og kysttorsk, hyse, sei og andre arter), utviklingen i fisket både i og utenfor sesongen, tilgjengelighet, værforhold og markedsforhold. I de neste avsnittene gjennomgås de spesifikke etterspørslene i mandatet med tanke på endringer i denne.

5.2 Fangst som gir grunnlag for torskebonus må gå til humant konsum

Bearbeidingsutvalget foreslo at fangst som gir grunnlag for torskebonus må gå til humant konsum. Vi kjenner ikke hele bakgrunnen for forslaget, og de vurderinger som er gjort av utvalget, men utvalget

viser (i de refererte avsnittene på side 1) til at ordninger som ferskfiskordningen bør stimulere til landinger som er egnet for bearbeiding.

Ferskfiskordningens primære formål er å stimulere til landinger av fersk fisk utenfor sesongen for å støtte opp om helårige arbeidsplasser i foredlingsindustrien. Ilandføring av arter som ikke går til bearbeiding, eller bare i begrenset grad bearbeides, gir små bidrag til måloppnåelsen. I vår gjennomgang har vi rettet mye oppmerksomhet mot fangst av skater. Industrirepresentanter har tatt til orde for at skate har sin naturlige plass blant artene som gir grunnlag for torskebonus, gjennom at det har bidratt til å skape et marked for konsumprodukter av denne arten. Et annet forhold som taler til fordel for at slike arter kan inngå i beregningsgrunnlaget er at det kan utgjøre en effektiv og lett tilgjengelig bifangst for (line-)flåten. Dersom kravene knyttet til hvilken fangst som kan inngå i beregningsgrunnlaget blir for høy, og flåten må bruke uforholdsmessig stor innsats (og dermed kostnader) for å benytte avsetningen, så svekkes de økonomiske insentivene ved at kostnadene i flåteleddet øker. En annen mulig ulempe kan være at insentivene for å ilandbringe slik fangst svekkes. Riktignok hjemles det i forskrift/lov at all fangst skal ilandføres, dersom den ikke er overlevelsesdyktig, men man kan ikke se gjennom fingrene for at det likevel skjer. For skater er det ikke nødvendigvis et problem ettersom den er robust til å kunne overleve, men det er rart hva en linekrok kan gjøre for overlevelsessevnen. Også med tanke på skater så kan det være et problem dersom aktører som har klart å bygge et nisjemarked for denne arten ikke lengre får råstoff for å følge opp slike. Om etterspørselen er til stede, og de kan godtgjøre at arten går til konsumanvendelse (og ikke i kverna), så er de jo likevel innenfor ei ordning med krav om at fangst som skal gi opphav til bonus må gå til humant konsum. Og kanskje kan de da også betale førstehåndspriser til fiskerne som gir insentiver for landinger av slike arter.

Selv om det er fins argumenter som taler for ikke å sette som krav at fangst må kunne gå til humant konsum for å inngå i beregningsgrunnlaget for torskebonus, så anser vi det som et godt forslag. Først og fremst fordi det støtter opp under hovedmålsettingen for ordningen – helårlig bearbeiding. I forrige evaluering (Hermansen m.fl., 2017) ble det derfor foreslått – sammen med enten å sette et forbud mot oppmaling eller en minste førstehåndspris for at arter skal kunne inngå i beregningsgrunnlaget. Det holder vi fast ved også nå, og kanskje er begrensningen til humant konsum det enkleste og mest effektive. Riktignok ble anbefalingen delvis tatt til følge ved at blåsteinbit og, for en kort tid også, skater ble holdt utenfor, og ordningen er siden blitt mer sofistikert i så henseende ved å holde også skadd fisk utenfor. Men det kan kanskje, som påpekt i avsnittet om ressurskriminalitet over, føre til sluttседler som ikke nødvendigvis representerer realiteten i det som går over kai. Dette ligger imidlertid til andre sider av rammevilkårene enn ferskfiskordningen.

5.3 Økt bonus for hysefangster

Et annet forslag til forbedring av ordningen er Fiskeridirektoratets forslag om å øke bonusen for hysefangster. Heller ikke her kjenner vi til den fulle bakgrunnen for forslaget, men det er naturlig å tro at det har sammenheng med at den konvensjonelle kystflåten ikke klarer å fiske sine hysekvoter. I 2022 gjensto det 18 400 tonn hyse av en gruppekvote på 51 000 tonn for lukket gruppe (36 %), mens restansen for åpen gruppe var på 2 800 tonn av en kvote på 5 300 (53 %). For lukket gruppe under 11 meter hjemmelslengde var restansen på 66 %, og torsketral hadde et "overfiske" av hysekvoten sin på 36 %. For sei i nord viste kvoteregnskapet for 2022 et overfiske på 3 % for lukket gruppe, hvor alle hjemmelslengdegruppene overfisket sin gruppekvote, mens åpen gruppe hadde en restanse på 11 %.

Forslaget om å gi hysefangster en høyere bonusprosent kan være en god ide for å stimulere kystflåten til å ta mer av sine tildelte hysekvoter. Men det er noen forhold som taler imot. Først og fremst vil en ulik avregningsprosent for hyse versus andre fiskeslag innebære en komplisering av ordningen, og med Råfisklagets varsku om at ferskfiskordningen ikke må gjøres for innviklet, kan det være verd å vurdere

det i denne sammenhengen. Det tror vi både Fiskeridirektoratet og Råfisklaget raskt kan finne ut av. Imidlertid vil ulike kvotetilleggsprosenter for torsk avhengig av art, der hyse gis en større bonusprosent, innebære en komplisering av ordningen som gjør den mindre oversiktlig og transparent. Et annet forhold som taler imot en slik endring, er at kystflåtens fangst av hyse ikke nødvendigvis foregår i andre halvår. Hysefangsten fordeler seg mye jevnere over året, med et snitt for andre halvår i perioden vi har sett på her på om lag 40 %. En høyere bonusprosent for torsk utelukkende for hyse ville kanskje rettet på denne lille skjevheten, ved at mer kom i land i andre halvår og også gjennom at større andeler av hysekvotene ble tatt av kystflåten.

Et tredje forhold ved en slik tilnærming er at det mest sannsynlig ville forskjøvet utnyttelsesgraden av ferskfiskordningsavsetningen blant de fartøygruppene i lukket konvensjonell flåte. Som nevnt over, så er det hjemmelslengdegruppene "11–15 meter" og "15–21 meter" som gjør størst innhogg på avsetningen til ferskfiskordningen i dag, mens "under 11 meter" og "over 21 meter" tar mindre enn deres respektive andel av ressursfordelingen. I kystflåtens hysefiske benyttes i hovedsak snurrevad (som er ansvarlig for 52 % av fangsten i årene 2013–2022) og ulike typer line (fløytline, autoline og andre liner med 44 %). Det bidrar, som et utslag av redskapsbruken i de ulike gruppene, til at gruppene "11–15 meter" og "15–21 meter" hver er ansvarlig for om lag 30 % av hysefangsten, mens de to andre, "Under 11 meter" og "Over 21 meter" hver står for om lag 20 %. En høyere bonusprosent for hyse, litt avhengig av hvor mye høyere den er, har da potensiale til å ytterligere forskyve belastningen av den avsatte torsken, i disfavør av den minste gruppen (som tar minst hyse), selv om de har noe høyere andel av hysefangsten i andre halvår.

Et siste forhold ved dette forslaget følger også av den nevnte redskapsfordelingen i hysefangsten, der nesten alt tas med snurrevad og line. Selv med en stor bestand og romslige kvoter, så er det ikke nødvendigvis slik at hysa er tilgjengelig på tradisjonelle felt, som gjør at den minste kystflåten kan utnytte den. Som tidligere nevnt har line generelt sett bedre kvalitet enn øvrige redskap. I tillegg er problemene som kommer opp med tanke på hyse som grunnlag for torskebonus, gjerne knyttet opp mot bruk av snurrevad, med undermåls hyse eller hyse av dårlig kvalitet som resultat (som påpekt av Bearbeidingsutvalget). Slike forhold påpekes ikke opp mot linefangst, selv om dårlig røkting av linebruket også kan bidra til dårlig kvalitet. Disse utfordringene ligger som nevnt ikke til ferskfiskordningen som sådan, men heller til det generelle regelverket rundt fiskeriene, med minstemålbestemmelser og kvalitetsforskrift. For snurrevadfangster av hyse har det i tillegg vært en viss dreining mot landing av levende hyse som har utgjort en svært gunstig kvalitetsgevinst for foredlingsindustrien. Om ferskfiskordningens innretning lar seg sofistiskere med en høyere bonusprosent for hyse enn andre arter, så burde den kanskje like gjerne vært enda mer "fine-tunet" til å være høyere for krokfanget hyse (som i minsteprislisten) og for hyse levert levende. Kanskje heller det, i stedet for en generell høy bonusprosent for all hyse?

En forhøyet bonusprosent for hyse i ferskfiskordningen synes altså å være en god tilnærming til å møte målet om at kystflåten skal utnytte mer av sine kvoter av andre arter enn torsk, gitt at det lar seg gjennomføre på en god måte. Leveranser av fersk hyse av god kvalitet er etterspurt av industrien og bidrar til bearbeiding og dermed helårige arbeidsplasser. Likevel er det sider ved en slik endring som samtidig gjør ordningen mer kompleks, mindre gjennomsiiktig og kan føre til ytterligere endringer i fordelingen mellom hjemmelslengdegrupper.

5.4 Torsk ut av beregningsgrunnlaget for bonus

Et annet forslag for å bedre innretningen til ordningen har vært å holde torsk utenfor beregningsgrunnlaget for kvotetillegget for nettopp torsk. Igjen er bakgrunnen for forslaget ikke helt kjent, men det vil selvfølgelig økonomisere mer med torskeavsetningen, og kan bidra til å forsterke incentivet til å fiske etter andre arter – og da kanskje særlig hysekvotene som i minst grad utnyttes. I tillegg vil det, etter vårt

syn forenkle ordningens gjennomsiktighet noe, gjennom at torsk ikke inngår både som beregningsgrunnlag og som resultat i beregningen av kvotetillegget.

Selv om ordningen kan sies å være enkel, så er det vanskelig å forklare den uten et eksempel og en matematisk representasjon. Likningen under viser kvotetillegget for torsk i tonn:

$$x = \alpha(X + Y)$$

Der x er kvotetillegget for torsk i tonn, X er fangsten av torsk i tonn landet i løpet av ei uke (mandag til søndag), Y er landingene av andre arter (som inngår i bonusgrunnlaget) og α er bonusprosenten (angitt som desimaltall). Om man bruker et regneeksempel der et fartøy i løpet av ei uke lander 5 tonn torsk og – for enkelthets skyld – 5 tonn andre arter (hyse, sei og andre som inngår i beregningsgrunnlaget) og et kvotetillegg på 20 % så blir regnestykket for å finne kvotetillegget som belastes ferskfiskordningsavsetningen slik: $0,3 * (5000 \text{ kg} + 5000 \text{ kg}) = 3000 \text{ kg}$. Da vil 3 tonn av fangsten avskrives avsetningen for ferskfiskordningen, mens den øvrige torskefangsten på 2 tonn ($X - x$) belastes fartøyets torsk kvote (eller går til inndragning dersom fartøyet ikke har gjenstående torsk kvote). Med en bonusprosent på 10 % reduseres tillegget til 1 tonn, 2 tonn ved 20 % og 5 tonn ved 50 % kvotetillegg.

Om torsk fangsten tas ut av beregningsgrunnlaget vil kvotetillegget (over) reduseres til følgende:

$$x_{ny} = \alpha \cdot Y$$

Siden torskelandingene (X) nå utgår fra beregningsgrunnlaget, vil det nye kvotetillegget alltid være mindre enn ved dagens formel ($x_{ny} < x$) for alle landinger der det er aktuelt å benytte et kvotetillegg (når $X > 0$). Benytter man samme eksempelet som over, med en fangst i løpet av ei uke på 5 tonn torsk, 5 tonn andre arter og et kvotetillegg på 30 %, så blir kvotetillegget på 1,5 tonn torsk og følgelig må 3,5 tonn belastes fartøyets kvote. Tabellen under skisserer forskjellene mellom de to beregningsmodellene (med og uten torsk i grunnlaget) for samme fangsten over ei uke (5 tonn torsk og 5 tonn andre arter) med ulik bonusprosent.

Tabell 18 Kvotetillegg på torsk og avregning av egen kvote ved en fangst på fem tonn torsk og fem tonn andre hvitfiskarter, med ulike kvotetillegg og ulikt beregningsgrunnlag (med eller uten torsk inkludert)

Beregningsgrunnlag		Kvotetillegg/Bonusprosent							
		10 %	20 %	30 %	40 %	50 %	60 %	70 %	90 %
Med torsk	Kvotetillegg	1000 kg	2000 kg	3000 kg	4000 kg	5000 kg	5000 kg	5000 kg	5000 kg
	Kvotearvregning	4000 kg	3000 kg	2000 kg	1000 kg	–	–	–	–
Uten torsk	Kvotetillegg	500 kg	1000 kg	1500 kg	2000 kg	2500 kg	3000 kg	3500 kg	4000 kg
	Kvotearvregning	4500 kg	4000 kg	3500 kg	3000 kg	2500 kg	2000 kg	1500 kg	1000 kg

Tabellen viser at det å ekskludere torsk fangsten fra bonusgrunnlaget innebærer en svært stor forskjell på størrelsen på kvotetillegget, *gitt det eksempelet det her tas utgangspunkt i*. Eksempelet viser at kvotetillegget for torsk i tonn halveres når torsk fangsten (som utgjør halve fangsten) holdes utenfor beregningsgrunnlag. Når kvotebonusen blir 50 % eller høyere, som den har vært i seks av de 11 årene ordningen har vart, så kan hele torsk fangsten avskrives avsetningen til ferskfiskordningen (igjen gitt eksempelet her). For at det skal inntreffe med en ny beregningsmåte (for samme eksempelet fangst), der torsken ikke inkluderes i grunnlaget for bonus, så må bonusprosenten bli 100 %.

Om torsken holdes utenfor beregningsgrunnlaget så svekkes de økonomiske insentivene i ordningen noe (så lenge andre arter som inngår i fangsten er dårligere betalt), gjennom at det trengs større fangst

av andre arter for å få løs samme torskebonus. Det bidrar også til at ei gitt avsetning av torsk vil ha presumptivt lengre levetid og kanskje bidra til større fangst av andre arter, gitt at insentivstrukturen er sterk nok til at aktørene iverksetter et fiske på ferskfiskordningen. Som følge av at en ordning uten torsk i beregningsgrunnlaget vil husholdere bedre på bruken av avsetningen, så kan sikkert oppstarten settes med en noe høyere prosentsats. Et hypotetisk eksempel på dette kan hentes fra fisket slik det ble utført på ferskfiskordningen i 2022. Da ble oppstarten satt til slutten av juni, med et kvotetillegg på 30 %, som økte til 40 % fra 14. november. Tall fra Råfisklaget viser at lukket gruppes avsetning på 12 300 tonn ble overfisket med 176 tonn, mens bare 683 tonn av avsetningen til åpen gruppe (på 1 500 tonn) ble tatt, slik at fangsten var på 13 159 tonn av ei avsetning på 13 800 tonn. Sammen med torsken som belastet avsetningen ble det landet cirka 7 000 tonn kvotetorsk (torsk belastet fartøyenes individuelle kvoter), i tillegg til om lag 47 000 tonn andre arter (se søylen lengst til høyre i Figur 10, på side 35). Dersom (og dette er svært hypotetisk) ordningen i 2022 hadde holdt torsk utenfor beregningsgrunnlaget og prosentsatsen for kvotetillegget var det samme til samme perioder, så ville de 47 000 tonnene med andre arter bare vært i stand til å gi en belastning av torsk på avsetningen i størrelsesorden 9 000–4 000 tonn mindre enn det ferskfiskordningen ga med torsk inkludert i beregningsgrunnlaget.

For 2024, og muligens også for påfølgende år, der det antas at torskekvotene vil holdes på et relativt lavt nivå, gir en eksklusjon av torsk i beregningsgrunnlaget en mulighet for å husholdere lengre med denne viktige arten. Det vil, etter vårt syn, også gjøre det mer transparent og enklere å kalkulere seg fram til kvotetillegget på torsk. Samtidig representerer det en ganske stor endring i innretning som har vært holdt relativt lik i de foregående 11 årene, som fordrer at forvaltningen gjør noen veloverveide vurderinger av konsekvensene før en slik endring gjennomføres.

5.5 Andre mulige justeringer av ordningen som kan bidra til økte ferske landinger

I avsnittene over er det redegjort for noen mulige endringer av ferskfiskordningen basert på forslagene fra Bearbeidingsutvalget og Fiskeridirektoratet. I korte trekk stiller vi oss positive til forslaget om at artene som inngår i beregningsgrunnlaget må kunne gå til humant konsum (og, som i dag, ikke være nedklassert eller skadd fisk). Vi tror også forslaget om at torsk kan utgå fra beregningsgrunnlaget vil forenkle ordningen, og kunne representere en forbedring når torskekvoten er lav, men at det må være en velbegrunnet endring. Å gi høyere bonusprosent på hyse kan også ha sine fordeler, men det kan være vanskelig å iverksette siden ordningen blir mer kompleks (med høyere ressursbruk i forvaltningen). Om det enkelt lar seg gjennomføre, kan det være en ide å begrense denne bonusen til krokfanget hyse og/eller hyse levert levende, for å ivareta kvalitetsaspektet.

Av andre nærliggende justeringer kan det være verdt å nevne det mulighetsrommet som ligger i ordningen allerede. Man kan endre på *hvem* som faller inn under ordningen, *hvor mye* som avsettes til ordningen, *hvilke arter* som inngår i beregningsgrunnlaget, *andelen* torsketillegg (bonusprosent), *når* ordningen skal gjelde og *hvor* ordningen skal gjelde. Noen av disse er allerede nevnt i avsnittene over.

Om ordningen skal endres for å *sikre at sjømatnæringen får økt tilgang til ferskt råstoff av god kvalitet utenfor sesong*, så synes det mest treffsikre å være å se på hvor mye som avsettes til ordningen. Det kan gjøres på flere måter:

For det første kan man øke avsetningen til den nåværende ordningen. Vi har vist at andelen av konvensjonell kystflåtes torskekvoter som avsettes til ferskfiskordningen har falt fra om lag 10 % i 2014 og 2015, til om lag 6 % i 2022 og 2023. Det gjenspeiler kanskje at det er lettere å være raus når man har mye som skal fordeles, og at reduksjonen er i tråd med reduserte torskekvoter. For årene foran oss forventes ytterligere fall, og et relativt lavt nivå på torskekvotene, som taler for å holde igjen på avsetningen. Om målet er å forskyve fangst og landinger ut av sesongen, så burde det kanskje vært

satt et nivå på avsetning, uavhengig av kvotenivå. I så måte spiller det også en rolle hvilket nivå de andre artene som inngår i ordningen er på – særlig sei- og hysekvotene. I dette bildet kan valg av bonusprosent spille en rolle for å øke opptaket av andre arter, samt husholdere på avsetningen, selv om et lavt kvotetillegg vil svekke de økonomiske insentivene. En mulig økt bonusprosent for krokfanget eller levendelevert hyse kan i tillegg gi kvalitetsmessig gunst for landingene av denne arten.

En annen endring som kan øke landingene av ferskt råstoff er å utvide ordningen til fartøygrupper med kvoteandeler i torsken, men som ikke er inkludert i dagens ordning. Som foreslått av ordførerkollegiet fra kommuner begunstiget av leveringspliktige torsketrålere, som beskrevet i Iversen m.fl. (2021), er en nærliggende mulighet å også åpne for at trålflåten og konvensjonelle havfiskefartøy får delta i en slik ordning. Nå er det flere argumenter som taler mot en slik ordning: For det første synes det ikke som om disse har problemer med å oppfylle kvotene av andre arter – i alle fall ikke i samme grad på hyse som konvensjonell kyst. I tillegg er de innenfor ordningen med individuell kvotefleksibilitet. For det andre fordi de aller fleste av disse havfiskefartøyene leverer fryst råstoff. Et tredje poeng er at landinger av fersk torsk fra torsketrål (dog i begrenset utstrekning) i dag skjer mot-syklisk til kystflåtens landingsmønster.

I 2012 og 2013 opererte disse med ei begrenset avsetning for torsk som skulle leveres fersk (kalt *ferskfiskordning*, se omtale i fotnote nr. 10 på side 20). At disse fartøygruppene opererer med kvotestanser på sei og hyse som i hovedsak lar seg overføre innenfor kvotefleksibilitetsordning, taler mot å knytte torskeavsetningen mot andre arter. En avsetning av torsk, for fersk levering i andre halvår, av samme størrelse som for lukket gruppe i 2023 for både torsketrål og konvensjonell havfiskeflåte, ville hatt potensiale til å gi ytterligere 7 000 tonn fersk torsk, hvorav 5 400 tonn fra torsketrål. Som nevnt leveres det allerede noe fersk torsk fra torsketrål. I 2022 leverte 11 torsketrålere (10 Lerøy-trålere og en Nergård-tråler; alle med leveringsplikt) til sammen om lag 9 500 tonn fersk torsk, hvorav 4 100 tonn ble levert i januar og februar (43 %). Til sammenlikning var torsketrålernes torskekvote på 112 000 tonn, slik at om lag 8,5 % ble landet ferskt i 2022.

En ferskfiskordning for disse fartøyene kan innrettes som for konvensjonell kystflåte, der fangst av andre arter gir anledning til et kvotetillegg for torsk. Hvorvidt det er en god tilnærming, avhenger til en viss grad av om disse fartøyene fisker etter flere arter på om lag samme tid. Disse fartøygruppene har normalt en drift der de er lenge i rom sjø på fiske. I den grad det vil være naturlig å levere fersk fisk, så vil det derfor være fra de siste dagenes fangst fra en tur. Tidligere var også hyse fra trålflåten et lite ønsket råstoff i filetindustrien, som følge av kvalitetsutfordringene.

Et alternativ kan være en innretning som den forrige ferskfiskordningen for disse i 2012/2013, der et gitt kvantum av gruppekvotene for torsk ble avsatt til et fiske på høsten, der påmeldte fartøy kunne delta. Erfaringene fra den gang viste relativt liten oppslutning. I ettertid er innslaget av såkalte kombinasjons-trålere (trålere med anledning til å levere både ferskt og fryst råstoff) blitt større. I tillegg er kvotenivået for torsk neste år – og kanskje kommende år – på under halvparten av det det var i 2013. For å unngå at ordningen ikke utnyttes, kan det eventuelt åpnes for at også seitrålerne får anledning til å fiske på dette avsatte kvantumet, noe kan reforderes til konvensjonell kyst dersom det er store restanser ved et gitt senere tidspunkt etter åpning, eller ubenyttet kvantum kan reforderes til neste års høstfiske.

Et helt annet forslag, som kan bidra til å redusere effekter som oppleves som uønskede ved ferskfiskordningen, er en tettere oppfølging av andre reguleringer, så som ivaretagelse eller innstramning av minstemålbestemmelser, overholdelse av kvalitetsforskriftens bestemmelser om håndtering, og høstingsforskriftens bestemmelser vedrørende utøvelse av fisket, herunder også en eventuell revidering av fjordlinjer.

6 Referanser

- Aglen, A., Nedreaas, K., Knutsen, J.A., & Huse, G. (2020). Kysttorsk nord for 62° N. Vurdering av status og forslag til forvaltningstiltak og ny gjenoppbyggingsplan. *Fisken og Havet*, nr. 2/2020. Havforskningsinstituttet, Bergen. 29. mai, 64 s.
- Andersen, M. (2018). Ferskfiskordningen: Verdiskapning og ringvirkninger. Rapport. BDO AS. Oktober, 53 s.
- Anon. (2007). Sats ferskt! Regjeringens ferskfiskstrategi. Fiskeri- og kystdepartementet, Oslo. 18. aug., 12 s. [Sats ferskt! - Regjeringens ferskfiskstrategi - regjeringen.no](https://www.regjeringen.no)
- Anon. (2023). Særreglene for permittering i fiskeindustrien. Rapport fra en partssammensatt arbeidsgruppe. Arbeids- og inkluderingsdepartementet, Oslo. 30. jun., 83 s. [29903.pdf \(dfo.no\)](#)
- Bearbeidingsutvalget (2022). Grønn verdiskapning og økt bearbeiding i sjømatindustrien. Rapport fra et utvalg nedsatt av Nærings- og fiskeridepartementet. 22. mars. 111 s.
- Breistein, B., Dahle, G., Johansen, T., Besnier, F., Quintela, M., Jorde, P.E., Knutsen, H., Westgaard, J.I., Nedreaas, K., Farestveit, E. & Glover, K.A. (2022). Geographic variation in gene flow from a genetically distinct migratory ecotype drives population genetic structure of coastal Atlantic cod (*Gadus morhua* L.). *Evolutionary Applications*. <https://doi.org/10.1111/eva.13422>
- DFØ (2020). Tilfredsstillende statlige utredninger utredningsinstruksens krav? Statusmåling 2019. DFØ-rapport 2020:1. Direktoratet for økonomistyring, Oslo. Februar, 93 s. [Rapport-statusmåling-utredningsinstruksen-2019.pdf.pdf \(dfo.no\)](#)
- DFØ (2018). Veileder i samfunnsøkonomiske analyser. Direktoratet for økonomistyring, Oslo. [Veileder-i-samfunnsøkonomiske-analyser_210623_DFO_1.pdf](#)
- Dreyer, B. & Bendiksen, B.I. (2010). I etterpåklokskapens lys: Finanskrisens effekter torskesektoren. Rapport 23/2010, Nofima, Tromsø. 15. aug., 80 s.
- Eide, A. (1983). Optimal fiskeriforvaltning ved bruk av verdikvoteandeler og skyggepriser. Arbeidsnotat. Norges fiskerihøgskole, Universitetet i Tromsø. Oktober, 16 s.
- Eriksen, K., Kvalvik, I. & Hermansen, Ø. (2023). Bruk og etterbruk av rensefisk i norsk lakseoppdrett fra et samfunnsøkonomisk perspektiv. *Økonomisk Fiskeriforskning*, **33** (1), 22-51. [Bruk-og-etterbruk-av-rensefisk-i-norsk-lakseoppdrett-fra-et-samfunnsøkonomisk-perspektiv.pdf \(unit.no\)](#)
- Fall, J., Nedreaas, K., Ono, K., Otterå, H. & Gundersen, S. (2023). Kartlegging av menneskelig aktivitet på utvalgte gytefelt for kysttorsk nord for 62°N. Foreløpig rapport. Havforskningsinstituttet, Bergen. Oktober, 130 s.
- Finansdepartementet (2021). Prinsipper og krav ved utarbeidelse av samfunnsøkonomiske analyser. Rundskriv R-109, 25. juni. [Prinsipper og krav ved utarbeidelse av samfunnsøkonomiske analyser \(regjeringen.no\)](#)
- Fiskeridirektoratet (2023). Gjennomført høring om kysttorsk og havdeling i fisket etter torsk nord for 62°N. Brev til Nærings- og fiskeridepartementet, datert 10. mars 2023, 38 s.
- Fiskeridirektoratet (2019). Økosystembasert fiskeriforvaltning. Vedlegg til reguleringsmøtets sak 2/2019. Fiskeridirektoratet, Bergen. 29. mai, 33 s. (Se: [Reguleringsmøtet juni 2019 \(fiskeridir.no\)](#))
- Hermansen, Ø., Isaksen, J.R. & Dreyer, B. (2017). Evaluering av ferskfiskordningen og kvotebonus for levendefangst. Rapport 27/2017, Nofima, Tromsø. November, 86 s.
- Hermansen, Ø. & Dreyer, B. (2007). Med torsk skal kysten trygges. Evaluering av distriktskvoteordningen i 2006. Rapport 5/2007, Nofima (Fiskeriforskning), Tromsø. 1. mars, 80 s.
- ICES (2023). Cod (*Gadus morhua*) in subareas 1 and 2 north of 67°N (Norwegian Sea and Barents Sea), northern Norwegian coastal cod. ICES Advice: Recurrent Advice. Report. <https://doi.org/10.17895/ices.advice.21828306.v1>

- ICES (2022a). Cod (*Gadus morhua*) in subareas 1 and 2 north of 67°N (Norwegian Sea and Barents Sea), northern Norwegian coastal cod. Replacing advice provided in 2021. ICES Advice: Recurrent Advice. Report. <https://doi.org/10.17895/ices.advice.20072054.v1>
- ICES (2022b). Cod (*Gadus morhua*) in subareas 1 and 2 north of 67° N (Norwegian Sea and Barents Sea), northern Norwegian coastal cod. ICES Advice: Recurrent Advice. Report. <https://doi.org/10.17895/ices.advice.20071997.v4>
- ICES (2021). Cod (*Gadus morhua*) in subareas 1 and 2 (Northeast Arctic). ICES Advice: Recurrent Advice. Report. <https://doi.org/10.17895/ices.advice.7741>
- ICES (2019). Cod (*Gadus morhua*) in subareas 1 and 2 (Norwegian coastal waters cod). ICES Advice: Recurrent Advice. Report. <https://doi.org/10.17895/ices.advice.4711>
- Isaksen, J.R., Hermansen, Ø., Standal, D., Bendiksen, B.I. & Jafarzedeh, S. (2021). Økonomiske og miljømessige konsekvenser av reguleringer og institusjonelle rammer. Faglig sluttrapport." Rapport 13/2021, Nofima/Sintef Ocean, Tromsø/Trondheim. 17. april, 135 s.
- Isaksen, J.R., Svorken, M. & Dreyer, B. (2016). Fjordlinjene – for hva og for hvem? Rapport nr. 60/2016, Nofima, Tromsø. Desember, 53 s.
- Isaksen, J.R. (2014). Konsekvenser av store kvoteøkninger: Eksempelet norsk arktisk torsk. Arbeidsnotat (upubl.), Nofima. 26. mars, 17 s.
- Iversen, A., Isaksen, J.R., Hermansen, Ø., Henriksen, E. & Sørdal, P.B. (2021). Hvordan kan pliktkvoter bidra til mer foredling? Vurdering av tre forslag til endringer i "Forskrift om leveringsplikt for fartøy med torsketrållatelse". Nofima-rapport nr. 1/2021, Nofima, Tromsø. 5. feb., 47 s. <https://hdl.handle.net/11250/2734679>
- Joensen, S., B.-I. Bendiksen, G. Martinsen, T. Tobiassen og H. Nilsen (2021). Fangstskaderegistrering 2014–2020. Vurdering av kvalitetstilsyn i regi av Norges Råfisklag. Rapport 6/2021, Nofima, Tromsø. 1. februar, 17 s.
- Kommunal- og moderniseringsdepartementet (2016). Instruks om utredning av statlige tiltak (Utredningsinstruks). [Instruks om utredning av statlige tiltak \(utredningsinstruks\) - Lovdata](#)
- Nedreaas, K., Aglen, A., Fall, J., Reece, Y., Espeland, S.H., Stockhausen, H.H., Dahle, G., Knutsen, H., Johansen, T., Glover, K. Jorde, P.E., Gundersen, S. & Moland, E. (2021). "Oppfølging av arbeidet med kysttorsktiltak. Statusrapport til Fiskeridirektoratet". Havforskningsinstituttet, Bergen. Mars, 28 s.
- Riksrevisjonen (2020). Riksrevisjonens evaluering av kvotesystemet i kyst- og havfisket. Dokument 3:6 (2019-2020). Oslo. 28. april, 177 s.
- Svorken, M., Hermansen, Ø. & Isaksen, J.R. (2012). Garantiordningen for fiskere. Rapport 24/2012, Nofima, Tromsø. 26. juni, 28 s.
- WCED (1987). Our common future. The World Commission on Environment and Development. Oxford University Press.

Vedlegg: Illustrasjoner av ulike typer skate

 <p>1. Flekkskate – <i>Raja montagui</i></p>	 <p>2. Gjøkskate – <i>Leucoraja naevus</i></p>	 <p>3. Gråskate – <i>Bathyraja spinicauda</i></p>
 <p>4. Hvitskate – <i>Rajella lintea</i></p>	 <p>5. Isskate – <i>Amblyraja hyperborea</i></p>	 <p>6. Kloskate – <i>Amblyraja radiata</i></p>
 <p>7. Nebbskate – <i>Leucoraja fullonica</i></p>	 <p>8. Piggskate – <i>Raja clavata</i></p>	 <p>9. Prikkskate – <i>Raja brachyura</i></p>
 <p>10. Rundskate – <i>Rajella fyllae</i></p>	 <p>11. Sandskate – <i>Leucoraja circularis</i></p>	 <p>12. Spisskate – <i>Dipturus oxyrinchus</i></p>
 <p>13. Storskate – <i>Dipturus intermedius</i></p>	 <p>14. Svartskate – <i>Dipturus nidarosiensis</i></p>	