



DET KONGELIGE
NÆRINGS- OG FISKERIDEPARTEMENT

Fiskeri- og sjømatministeren

Riksrevisjonen
Postboks 6835 St. Olavs plass
0130 OSLO

Deres ref

Vår ref

Dato

18/6203

17. april 2020

Riksrevisjonens undersøkelse av kvotesystemet i kyst- og havfisket

Jeg viser til brev 20. mars der det bes om mine kommentarer til Dokument 3:X om Riksrevisjonens undersøkelse av kvotesystemet i kyst- og havfisket. Svarfrist er satt til 17. april 2020.

Jeg vil innledningsvis i dette brevet gi noen generelle kommentarer. Deretter vil jeg gå gjennom Riksrevisjonens merknader i Dokument 3:X og kommentere dem punkt for punkt. Til slutt vil jeg kommentere anbefalingene om oppfølging.

Generelle kommentarer

Det er positivt at Riksrevisjonen har prioritert å gjøre en vurdering av kvote- og tillatelsessystemet i norske fiskerier. Riksrevisjonen har etter min oppfatning foretatt en omfattende og grundig gjennomgang av et komplekst forvaltningsregime. Forvaltningen vil kunne ha god nytte av denne gjennomgangen i vårt arbeid med å videreutvikle og forbedre kvote- og tillatelsessystemet.

Riksrevisjonen gir innledningsvis en beskrivelse av de tre hovedmålene som kvote- og tillatelsessystemet skal ivareta:

- bærekraftige fiskebestander
- samfunnsøkonomisk lønnsomhet
- sysselsetting og bosetting i kystsamfunnene

Disse tre hovedmålene er da også gjengitt – om enn med noe ulik ordlyd – i formålsbestemmelsene til de to lovene som kvote- og tillatelsessystemet er forankret i, henholdsvis

deltakerloven § 1 og havressursloven § 1. Dette innebærer at disse tre hovedmålene er grunnleggende fiskeripolitiske hensyn som fiskeriforvaltningen vil se hen til i utformingen av de ulike elementene som til sammen utgjør kvote- og tillatelsessystemet. Disse hensynene vil imidlertid ofte kunne være helt eller delvis motstridende ved konkrete avgjørelser på et kanskje detaljert nivå, og det er ikke gitt hvor stor vekt hvert av hensynene i slike tilfelle skal tillegges. Denne avveiningen vil i utgangspunktet være opp til forvaltningens frie skjønn, så lenge det skjer innenfor de rammene som Stortinget til enhver tid måtte sette.

En må likevel kunne si at en bærekraftig forvaltning av bestandene er det mest grunnleggende hensynet, siden dette er en forutsetning for samfunnsøkonomisk lønnsomhet og sysselsetting i distriktene. Det er videre slik at fiskeriforvaltningen ikke lever i et vakuum, men påvirkes av den generelle samfunnsutviklingen og de økte kravene til effektivitet og lønnsomhet som denne stiller.

Flere utviklingstrekk i samfunnet har stor betydning for den strukturelle utviklingen i fiskerier næringen. Dette gjelder både den teknologiske utviklingen og den generelle økonomiske utviklingen i tillegg til andre forhold som råstoffpriser, valutasvingninger, handelspolitikk og demografiske trender. Når det over tid er produktivitetsvekst i økonomien, er det derfor langt på vei uunngåelig at antall fiskere på lengre sikt reduseres, mens fangst pr. fisker øker så lenge fangstmengden relativt sett vil være stabil som følge av biologiske forhold.

Avveiningen av de ulike fiskeripolitiske hensynene må ta høyde for alt dette. Målet om å legge til rette for sysselsetting og bosetting i distriktene kan derfor ikke forstås som et mål om å opprettholde et antall arbeidsplasser eller et antall bosatte i de enkelte distriktene, men heller som et mål om å balansere hensynet til økt lønnsomhet i næringen med hensynene til fordeling og til kystsamfunnene på en best mulig måte, samfunnsutviklingen for øvrig tatt i betraktning.

En måte å se dette på er at fiskeripolitikken samlet sett er et bidrag til at en større del av avkastningen fra fiskeriene gir ringvirkninger i distriktene sammenlignet med hva som ville ha skjedd uten en slik fiskeripolitikk.

Pkt. 2.1 i Dok 3:X (2019-2020):

Endringene i kvotesystemet i perioden 2004-2018 har bidratt til økt lønnsomhet i fiskeflåten.

Lønnsomhet er en avgjørende forutsetning for at vi skal kunne opprettholde en levedyktig fiskerier næring i Norge. Jeg er derfor tilfreds med at Riksrevisjonen innledningsvis i Dokument 3:X påpeker at endringene i kvotesystemet i undersøkelsesperioden har bidratt til økt lønnsomhet.

Riksrevisjonens undersøkelsesperiode omfatter ulike regjeringers perioder, og jeg oppfatter det som at alle disse har vært opptatt av næringens lønnsomhet. Økt lønnsomhet har da også vært en helt sentral målsetting for flere av endringene i kvotesystemet i perioden. Jeg

vil her særlig trekke fram endringene i strukturvoteringene, og da særlig at kvotetakene har blitt hevet ved flere anledninger i enkeltgrupper, nettopp med det formål å bedre lønnsomheten.

Det er også grunn til å påpeke at det eksisterer en ressursrente (grunnrente) som gir opphav til ekstraordinær avkastning i norske fiskerier. Dette har naturligvis betydning for lønnsomheten, i tillegg til at det har konsekvenser for kvotepriser og rekruttering, som jeg omtaler nedenfor i min kommentar til Dok 3:X (2019-2020) pkt. 2.3.

Både utformingen av strukturvoteringene og konsekvensene av at fiskerinæringen er en ressursrentenæring har vært drøftet i dokumenter lagt fram for Stortinget.

Når det gjelder ressursrente, så nevnes St.meld. nr. 19 (2004-2005) *Marin næringsutvikling – Den blå åker* som Bondevik II-regjeringen la fram. Her ble det vist til at en betydelig del av den potensielle ressursrenten er kapitalisert i form av overkapasitet, og det er vist til behovet for ytterligere utredninger og vurderinger av ressursrentespørsmålet, noe som ble fulgt opp av regjeringen Stoltenberg II i St. meld. nr. 21 (2006-2007) *Strukturpolitikk for fiskeflåten*, som drøftet ressursrentespørsmålet i et eget kapittel. I mandatet til det såkalte Eidesenutvalget trekkes ressursrentebeskatning fram i tre av seks punkter. I Meld. St. 32 (2018-2019) *Et kvotesystem for økt verdiskaping* drøftes næringens bidrag i to kapitler.

Pkt. 2.2 i Dok 3:X (2019-2020):

Etablerte fiskeripolitiske prinsipper er blitt utfordret.

Riksrevisjonen har kommet fram til at endringene i kvotesystemet i undersøkelsesperioden har bidratt til å utfordre fem nærmere angitte fiskeripolitiske prinsipper. Riksrevisjonen ser det som alvorlig at summen av endringene i kvotesystemet har fått til dels utilsiktede negative konsekvenser for fiskeriaktiviteten i mange kystsamfunn. De fem prinsippene er, i Riksrevisjonens formulering:

- *målet om spredt eierskap ved at eierskapet til fartøy med kvoter ikke skal konsentreres på for få hender*
- *målet om en fiskereid flåte ved at fiskere skal eie fartøy med kvoter*
- *målet om en variert flåtestruktur med fartøy i ulik størrelse*
- *kravet i deltakerloven om at norske statsborgere skal være majoritetseiere i fartøy over 15 meter som driver kommersielt fiske*
- *en kvote tilhører ett bestemt fartøy, og kvoten kan bare fiskes med dette fartøyet*

Jeg tar til etterretning den måten Riksrevisjonen her har valgt å formulere disse fem punktene på, og at Riksrevisjonen har funnet grunnlag for å trekke fram disse punktene samlet, og at Riksrevisjonen finner grunn til å rette så sterk kritikk mot summen av endringene i kvotesystemet i undersøkelsesperioden. Dette er en kritikk som i utgangspunktet vil kunne ramme alle de skiftende regjeringene i undersøkelsesperioden.

Samtidig er det ikke så enkelt å forholde seg til denne kritikken, fordi den er generell, de fem punktene er av ganske ulik karakter og har ulik forankring i lovverket, og fordi kritikken ikke gjenspeiles i tilsvarende alvorlig kritikk av de enkelte elementene i kvotesystemet som Riksrevisjonen gjennomgår.

Det er uklart hvilke konkrete endringer i kvotesystemet Riksrevisjonen mener har medført disse utilsiktede konsekvensene, og det er uklart hvilke konsekvenser Riksrevisjonen egentlig mener er utilsiktede.

Når det gjelder endringer i kvotesystemet, så er det slik at for to av de fem prinsippenes vedkommende (fiskereid flåte og norske statsborgere som majoritetseiere), så er det ikke gjort relevante regelendringer i undersøkelsesperioden. Det er derfor ikke intuitivt hvilke endringer som skal kunne medføre utilsiktede konsekvenser som undergraver disse prinsippene. Når det gjelder de tre andre prinsippene (spredt eierskap, variert flåtestruktur og en kvote pr. fartøy), så er det, som Riksrevisjonen er inne på, og som jeg vil beskrive nedenfor, foretatt endringer i regelverk og/eller forvaltningspraksis i undersøkelsesperioden som kan ha direkte konsekvenser for disse. I noen tilfeller styrker endringene det aktuelle punktet (varierte flåtestruktur i noen tilfeller), mens i andre tilfeller svekker endringene de aktuelle punktene (varierte flåtestruktur i noen tilfeller, spredt eierskap og en kvote pr. fartøy). Dette tør være allment kjent på samme måte som det er allment kjent at mange andre forhold ved samfunnet også spiller inn i den utviklingen Riksrevisjonen beskriver. Jeg kan ikke se at Riksrevisjonen påviser konkrete holdepunkter som tilsier at disse konsekvensene er utilsiktede.

Jeg savner særlig at Riksrevisjonen problematiserer næringsaktørens behov for fleksibilitet til å utøve og utvikle sin næringsaktivitet. Fiskerinæringen er en gjennomregulert næring, noe som krever omfattende forvaltning. Det er et kjennetegn ved god forvaltning av denne type ressurser at det er behov for betydelig offentlig intervensjon. Kvote- og tillatelsessystemet regulerer fiskerinæringen, som er en ressursrentenæring som i dag kan høste vederlagsfritt av naturressursene. Alle "de fem fiskeripolitiske prinsippene" som Riksrevisjonen trekker fram, innebærer begrensninger på næringsvirksomheten, f.eks. knyttet til eierskap eller driftsgrunnlag. Det er etter min mening viktig å ta tilbørlig hensyn til dette når en argumenterer for ytterligere innskrenkninger i næringsfriheten.

Pkt. 2.2.1 i Dok 3:X (2019-2020):

Eierskapet til fiskefartøyene konsentreres på færre hender.

Eierkonsentrasjonsreglene i fiskeflåten setter begrensninger på hvor stor andel av kvotegrunnlaget i en gruppe enkeltaktører kan disponere gjennom eierskap til fiskefartøy med fisketillatelser og kvoter. Det finnes i dag eierkonsentrasjonsbegrensninger i flere av de sentrale fiskeriene til havfiskeflåten, men ikke i kystfiskeflåtens fiskerier.

I tillegg til regler som begrenser eierkonsentrasjonen direkte i det enkelte fiskeri, vil eierkonsentrasjonen kunne påvirkes av innretningen på strukturkvoteordningene (særlig kvotetak) og graden av omsettelighet av kvoter ut over dette.

Strukturkvoteordningene har som formål å legge til rette for at kvoter samles på færre fartøy. Dette vil nødvendigvis legge til rette for større eierkonsentrasjon. I tillegg er de ulike kvotetakene hevet ved flere anledninger i undersøkelsesperioden, noe som kan bidra til ytterligere økning i eierkonsentrasjonen. Det har da også ved enkelte anledninger vært nødvendig for forvaltningen å heve relevante eierkonsentrasjonsbegrensninger samtidig som en har hevet kvotetakene, for å skape tilstrekkelig rom for aktørene til å kunne utnytte de nye kvotetakene. Eierkonsentrasjonen vil også kunne øke uten bruk av strukturkvoteordning, for eksempel som følge av at et rederi skaffer seg flere fartøy i samme fiskeri.

En utvikling mot større eierkonsentrasjon i de ulike fartøygruppene er en helt naturlig konsekvens av at vi har strukturkvoteordninger hvor formålet nettopp er å samle flere kvoter på færre fartøy. Det er rimelig å anta at dimensjoneringen av kvotetakene, sammen med eierkonsentrasjonsregler der dette er relevant, har stor betydning for omfanget av eierkonsentrasjon, selv om også andre regler kan ha betydning.

Jeg er enig med Riksrevisjonen i at det er gode argumenter for å vurdere eierkonsentrasjonsregler i kystfiskeflåten på nytt, både fordi det er lenge siden departementet sist sendte ut et høringsnotat om dette i 2007, og fordi det er en klar utvikling mot større eierkonsentrasjon i mellomperioden.

Det ble ikke foretatt endringer i eierkonsentrasjonsbestemmelsene i kystfiskeflåten som konsekvens av departementets høringsnotat. Jeg er opptatt av at vi ikke uten videre bør legge avgjørende vekt på at departementet i høringsnotatet fra 2007 som et generelt utgangspunkt så hen til en grense på 5 prosent, selv om det også ble vurdert andre grenser for grupper med få fartøy. Dette skyldes først og fremst at den strukturelle utviklingen mot høyere kvotetak siden 2007 og færre deltakeradganger (fisketillatelser) nødvendigvis tilsier at den ideelle eierkonsentrasjonsgrensen vil måtte øke tilsvarende, jf. at eierkonsentrasjonsreglene i havfiskeflåten ofte heves parallelt med kvotetakene. En må med andre ord både se hen til antall deltakeradganger i den aktuelle gruppen og kvotetakene slik de er i dag, før man kan gjøre et meningsfullt anslag på et godt nivå for eventuelle eierkonsentrasjonsbestemmelser.

Jeg er uansett positiv til å foreta en fornyet vurdering av om det bør innføres eierkonsentrasjonsbegrensninger eller andre tiltak for å begrense eierkonsentrasjonen i kystfiskeflåten.

Pkt. 2.2.2 i Dok 3:X (2019-2020):

Fartøy med kvoter eies i mindre grad av registrerte fiskere.

Prinsippet om en fiskereid flåte er forankret i deltakerloven § 6 som stiller krav om at aktiv fisker må være majoritetseier (mer enn 50 prosent) i fiskefartøyet og ha tilsvarende faktisk kontroll over driften. Loven gir dessuten forvaltningen en begrenset adgang til å dispensere fra dette kravet. Det er således i samsvar med loven at andre personer enn aktive fiskere eier minoritetsandeler i fiskefartøy, så lenge andelen er under 50 prosent. Denne åpningen for minoritetseierskap for ikke-aktive fiskere gir fartøyeier større fleksibilitet til å skaffe kapital

til virksomheten, ved at hun kan hente inn kapitalsterke minoritetseiere utenfra forutsatt at det ikke går på bekostning av hennes majoritetseierskap og faktiske kontroll over virksomheten. Lovens innretning gir også mulighet for at flere medlemmer av en familie kan eie aksjer uten å være aktive fiskere.

Risksrevisjonen påpeker at det er kommet inn flere personer som ikke er registrerte fiskere som minoritetseiere i fiskeflåten, og viser spesielt til utviklingen i enkelte kystfiskerier som er undersøkt nærmere. Riksrevisjonen mener på denne bakgrunn at prinsippet om en fiskereid flåte gradvis blir undergravd gjennom at fartøy med kvoter i mindre grad eies av registrerte fiskere.

Slik jeg forstår det, gjelder utviklingen som Riksrevisjonen her beskriver, endringer i *minoritetseierskap* i fiskefartøy. Dette er en utvikling som er innenfor rammene av det aktivitetskravet som Stortinget har vedtatt i deltakerloven § 6, og som forvaltningen ikke vil kunne gjøre noe med uten at Stortinget først vedtar lovendringer som innebærer en innstramning i aktivitetskravet.

Aktivitetskravet i sin nåværende form har eksistert siden deltakerloven ble vedtatt i 1999, og kravet om at aktive fiskere må eie *mer enn 50 prosent* av fartøyet er enda eldre. I undersøkelsesperioden har dette kravet til eierandel blitt problematisert i Prop. 59 L (2012-2013) *Endringer i deltakerloven, fiskeriforbudsloven mv. kap. 7.2* uten at det ble foreslått endringer. Aktivitetskravets innretning mer generelt er dessuten omtalt både i Meld. St. 22 (2012-2013) *Verdens fremste sjømatnasjon* kap. 10 og i Meld. St. 10 (2015-2016) *En konkurransedyktig sjømatindustri* kap. 7.

Stortinget har ikke ved noen av anledningene konkludert med at det bør gjøres endringer i deltakerlovens bestemmelse om aktivitetskravet.

Jeg deler på denne bakgrunn ikke uten videre Riksrevisjonens oppfatning om at utviklingen kan sies å undergrave prinsippet om en fiskereid flåte, så lenge det aktivitetskravet som Stortinget har vedtatt, overholdes. Tvert imot understøtter undersøkelsen at forvaltningen håndhever deltakerlovens aktivitetskrav på en god måte, ved at de påviste endringene gjelder minoritetseierskap.

Det er regjeringens politikk at grunnprinsippene i deltakerloven ligger fast. Større endringer i aktivitetskravet er derfor lite aktuelt, slik jeg ser det.

Pkt. 2.2.3 i Dok 3:X (2019-2020):

Flåtestørrelsen er mindre variert, og fartøyene er færre og større.

Fiskeriregelverket har alltid hatt regler som begrenser fartøystørrelsen, og som på ulike måter kan bidra til å opprettholde en variert flåtestruktur. Samtidig skaper slike begrensninger på fartøyeiers frihet til å utforme fartøy også noen utfordringer, blant annet knyttet til sikkerhet og et økonomisk hensiktsmessig driftsopplegg. Det kan være utfordrende å avveie

disse motstridende hensynene, og det har da også vært gjennomført en rekke større eller mindre regel- og praksisendringer knyttet til ulike størrelsesbegrensninger. Noen av endringene har medført en oppmyking av begrensningene, mens andre har medført en innstramming.

Riksrevisjonen trekker særlig fram at friere fartøyutforming har gjort skillet mellom gruppene av kystfartøy utydelig. Det pekes spesielt på kystfisket etter torsk, der fartøyene er delt inn i fire lengdegrupper etter den såkalte Finnmarksmodellen, og på at utvidede størrelsesbegrensninger har ført til at deler av kystflåten i praksis har blitt en havgående flåte. Etter Riksrevisjonens oppfatning er det uheldig at departementet har åpnet for en slik utvikling, siden flåtestrukturen påvirker landingsmønsteret og dermed fiskeriaktiviteten i kystsammfunnene.

Jeg finner grunn til å supplere Riksrevisjonens beskrivelse av utviklingen av en friere fartøyutforming.

Når det gjelder den øvre størrelsesgrensen for kystfiskeflåten, deler jeg Riksrevisjonens oppfatning om at forvaltningen gjennom flere regelendringer i undersøkelsesperioden har lagt til rette for større fartøy i den største kystgruppen. Den øvre størrelsesgrensen for kystfiskeflåten var opprinnelig på 28 meter faktisk fartøylengde på fartøyet, men har siden blitt endret til 300 kbm lasteromsvolum og deretter 500 kbm lasteromsvolum, i tillegg til endringer i definisjonen av relevant lasteromsvolum.

Når det gjelder utviklingen av regelverk og forvaltningspraksis knyttet til størrelsesgrenser for de enkelte gruppene i Finnmarksmodellen i undersøkelsesperioden, så er bildet mer sammensatt. Finnmarksmodellen har først og fremst vært knyttet til gruppeinndeling for kvotefastsettelse og strukturering, og har således primært vært knyttet opp til hjemmelslengde. Den har i seg selv ikke vært til hinder for at et kvotegrunnlag med en lavere hjemmelslengde har blitt plassert på et fartøy med faktisk lengde i en større lengdegruppe i Finnmarksmodellen.

Ved behandling av søknader om utskifting av fartøy anvendte forvaltningen opprinnelig et konkret skjønn i den enkelte sak for å avgjøre om fartøystørrelse og kvotegrunnlag sto i et rimelig forhold til hverandre. Først i 2016 fastsatte departementet en instruks (forholdsmessighetsinstruksen) som avskaffet dette skjønnet og i stedet fastsatte mer entydige grenser for hvor stor faktisk lengde et fartøy kunne ha avhengig av hvilken hjemmelslengde det var aktuelt å tildele ved bl.a. utskifting av fartøy.

I forhold til tidligere forvaltningspraksis innebar instruksen en *innstramming* for fartøy i den minste gruppen (under 11 meters hjemmelslengde) og en *oppmyking* for de større kystgruppene. Regjeringen la deretter fram en sak for Stortinget i Meld. St. 31 (2016-2017) *Noen fiskeri- og havbrukspolitiske saker* kap. 3.8 om innretningen på denne forholdsmessighetsinstruksen som endte med at Stortinget besluttet en innstramming også for den nest minste gruppen (11-15 meters hjemmelslengde).

Saken har imidlertid hele tiden vært politisk omstridt, og spørsmålet om faktiske lengdegrenser mellom fartøygruppene ble igjen drøftet av Eidesen-utvalget i NOU 2016: 26 *Et fremtidsrettet kvotesystem* og i Meld. St. 32 (2018-2019) *Et kvotesystem for økt verdiskaping* (kvotemeldingen) kap 3.4 og 4.4. Regjeringen foreslo i kvotemeldingen at gruppeinndeling etter hjemmelslengde erstattes av en gruppeinndeling etter faktisk lengde, og departementet foretok kort tid etterpå, i juli 2019, en tilsvarende innstramming i forholdsmessighetsinstruksen for alle lengdegruppene i Finnmarksmodellen, for å unngå posisjonering i næringen før kvotemeldingen er ferdigbehandlet i Stortinget.

Det er således etter min mening ikke uten videre slik at det er utviklingen i forvaltningspraksis om friere fartøyutforming i undersøkelsesperioden som har åpnet for at skillet mellom lengdegruppene i Finnmarksmodellen er utydelige, da utviklingen her er like mye preget av innstramminger i rederienes frihet som av oppmykninger.

Jeg deler uansett Riksrevisjonens oppfatning av at det kan være behov for en opprydding mellom de ulike lengdegruppene i Finnmarksmodellen. Jeg viser i den forbindelse til at regjeringen i kvotemeldingen har foreslått en overgang fra hjemmelslengde til faktisk lengde i gruppeinndelingen, og at departementet i kjølvannet av dette fastsatte en strammere forholdsmessighetsinstruks. Disse grepene vil på sikt kunne bidra til å opprettholde en variert fiskeflåte i Norge.

Pkt. 2.2.4 i Dok 3:X (2019-2020):

Utenlandsk eierskap i fiskeflåten er økende, men fortsatt lavt.

Utenlandsk eierskap i den norske fiskeflåten er regulert i deltakerloven § 5, det såkalte nasjonalitetskravet. Bestemmelsen stiller krav om at et fiskefartøy må være eid med minst 60 prosent av norske statsborgere, noe som innebærer at ikke-norske statsborgere kan eie inntil 40 prosent. I tillegg er det en åpning for at utenlandske statsborgere bosatt i Norge kan eie fiskefartøy under 15 meter. Det er i tilfelle en forutsetning at fartøyet er heleid av den aktuelle utenlandske statsborgeren.

Riksrevisjonen har undersøkt utviklingen i antall fartøy under 15 meter som er eid av utlendinger bosatt i Norge, og funnet at antallet er økende, men fortsatt lavt. Dette er en utvikling som skjer innenfor rammene av nasjonalitetskravet som Stortinget har vedtatt i deltakerloven § 5, og som forvaltningen ikke vil kunne gjøre noe med uten at Stortinget først vedtar endringer i nevnte lovbestemmelse.

Spørsmålet om å stramme inn den delen av nasjonalitetskravet som gjelder utlendinger bosatt i Norge sitt eierskap i fartøy under 15 meter var for øvrig vurdert i Meld. St. 31 (2016-2017) *Noen fiskeri- og havbrukspolitiske saker* kap. 3.7. Departementet gjorde i den forbindelse en undersøkelse av utviklingen i antall eiere, som ble presentert i stortingsmeldingen. Undersøkelsen viste en klar økende tendens i antall. Stortinget sluttet seg like fullt til regjeringens forslag om å videreføre bestemmelsen.

Fiskeriforvaltningen har på den annen side ikke systematisert informasjon over utviklingen i utenlandsk minoritetseierskap innenfor rammene av nasjonalitetskravet i deltakerloven. Ved enhver søknad om eierendring eller tildeling av tillatelse vil nasjonalitetskravet i deltakerloven måtte være oppfylt for at søknaden skal kunne innvilges, men det er ikke nødvendig for saksbehandlingen å kartlegge nasjonaliteten til minoritetseiere dersom det er godtgjort at norske statsborgere eier 60 prosent. En eventuell utvikling i slikt minoritetseierskap er det heller ikke så mye forvaltningen vil kunne gjøre noe med uten at Stortinget først vedtar lovendringer som innebærer en innstramming av nasjonalitetskravet.

Pkt. 2.2.5 i Dok 3:X (2019-2020):

Koblingen mellom fartøy og kvote er svekket.

Utgangspunktet i fiskerilovgivningen er at fisketillatelser og kvoter tildeles et bestemt fartøy, og at det bare er dette bestemte fartøyet som kan fiske på de tildelte tillatelser og kvoter. Dette utgangspunktet bidrar til å begrense omsetteligheten av tillatelser og kvoter og gjør det vanskeligere å omgå strukturkvoteordningen ved å samle kvoter på ett skrog på annen måte.

Det er imidlertid åpnet for flere unntak fra dette utgangspunktet. Det vil derfor til enhver tid være slik at en viss andel av kvotegrunnlaget kan fiskes av andre fartøy enn dem som i utgangspunktet var tildelt kvotene. De to leiefartøyordningene, som åpner for bruk av leiefartøy ved henholdsvis havari/forlis og ved kontrahering av nybygg, spiller her en rolle.

Leiefartøyordningen ved havari/forlis er den eldste av de to ordningene og åpner for at fartøyeier på visse vilkår kan leie inn et fartøy for å fiske sitt havarerte/forliste fartøys kvoter for en periode. Formålet med ordningen er å avhjelpe fartøyeier i en vanskelig situasjon. I utgangspunktet åpner denne ordningen for bruk av leiefartøy i inntil seks måneder.

Leiefartøyordningen ved kontrahering av nybygg (nybyggsordningen) ble innført i 2013 av Stoltenberg II-regjeringen, etter at saken var presentert for Stortinget i Prop. 59 L (2012-2013) *Endringer i deltakerloven, fiskeriforbudsloven mv. kap. 7.1*. Det er ikke gjort større endringer i ordningen etter at den ble innført.

Nybyggsordningens formål er å bidra til fornyelse av fiskeflåten ved å legge til rette for salg av gammelt fartøy i god tid før nybygget leveres, og således forenkle finansiering av nybyggskontrakten i god tid før nybygget er klart til levering. Ordningen legger opp til at leiefartøy kan benyttes i inntil to år fra nybyggskontrakt signeres til nybygg er levert, men med mulighet til forlengelse.

Ordningens utforming bygger på en balansering av målet om flere nybygg i fiskeflåten og hensynene bak den restriktive praksisen rundt bruk av leiefartøy. Den relativt lange varigheten til leiefartøytillatelser i nybyggsordningen gjør at en må være ekstra påpasselig med at ordningen ikke misbrukes for andre formål enn fornyelse av fiskeflåten. Det er derfor lagt inn flere kontrollmekanismer i ordningen.

Uansett er det slik at nybyggsordningen, dersom den brukes som forutsatt, nødvendigvis vil måtte medføre at en større andel av kvotegrunnlaget enn ellers ikke fiskes av fartøyet som er tildelt den aktuelle kvoten. Dette henger naturlig nok sammen med at det gjerne går lang tid fra kontrakt mellom rederi og verft inngås til levering av ferdig nybygg gjennomføres. Det har derfor på ingen måte vært uventet at innføringen av ordningen sammenfaller med en økning i andelen av kvotene som fiskes med et annet fartøy enn fartøyet som er tildelt kvoten, slik Riksrevisjonens undersøkelser også avdekker. Jeg kan imidlertid ikke se at dette i seg selv er en indikasjon på at ordningen misbrukes.

Jeg er for min del opptatt av at vi følger nøye med på bruken av leiefartøyordningen for nybygg, særlig fordi ordningens innretning baserer seg på en avstemming av ulike motstridende politiske hensyn.

Det er nå snart gått sju år siden nybyggsordningen ble innført. Jeg er derfor positiv til å foreta en gjennomgang og fornyet vurdering av denne ordningen.

Pkt. 2.3 i Dok 3:X (2019-2020):

Økte kvotepriser har gjort rekrutteringen vanskeligere

Riksrevisjonen påpeker med rette at utviklingen har gått i retning av økt lønnsomhet i fiskeflåten, færre restriksjoner på omsetning og forventninger om fortsatt god lønnsomhet. Riksrevisjonen viser videre til at det er en ressursrente i fiskeriene, og at utviklingen har gått mot færre og mer effektive fartøyer, som har ført til at ressursrenten i stor grad kapitaliseres i form av ekstraordinær avkastning på de gjenværende tillatelsene. Som jeg har påpekt ovenfor i min kommentar til pkt. 2.1 er utnyttelsen av ressursrenten i fiskeriene en problemstilling som er lagt fram for og behandlet av Stortinget en rekke ganger. Stortinget har valgt at ressursrenten i fiskeriene ikke skal kreves inn, men i stedet ses som samfunnets investering i kystsamfunn.

Riksrevisjonen anfører at økte kvotepriser har gjort rekrutteringen vanskeligere. Jeg vil for det første påpeke at det er uklart hva begrepet rekruttering her er ment å omfatte. Høye kvotepriser reflekterer at det er sterk etterspørsel etter å delta i næringen, og norske kvoter innenfor kommersielt viktige fiskerier utnyttes i det vesentlige. Mannskap i fiskerinæringen har også høy lønn sett i forhold til sammenlignbare yrkesgrupper, og det er grunn til å anta at arbeid som mannskap på fiskefartøyer anses som en attraktiv næringsvei for mange. Sett fra et perspektiv der rekruttering handler om at norske kvoter skal høstes og arbeidsforholdene i næringen anses som tilstrekkelig attraktive til at dette gjøres, ser ikke rekrutteringen ut til å ha blitt vanskeligere i undersøkelsesperioden.

Dersom Riksrevisjonen i denne sammenheng bruker begrepet rekruttering kun til å omhandle muligheten til å etablere seg i næringen med eget fartøy innenfor lukkede grupper, er det riktig at muligheten til dette er begrenset. Dette forklares imidlertid etter min syn bedre av andre faktorer enn de økte kvoteprisene.

Grunnleggende sett er det lukkingen av fiskeriene som skaper hinder for å etablere seg i næringen. At det tildeles fartøyskvoter, som gjennom kondemneringsordninger, enhetskvoteordninger og strukturkvoteordningen har kunnet konsolideres, har konsentrert kvotene som tildeles, på færre enheter. Økte kvotepriser er en konsekvens av bl.a. disse grepene, fordi dette er virkemidler som har gjort det mulig å effektivisere driften, som igjen har gjort det mer lønnsomt å drive innenfor næringen. Det er altså ikke de høye kvoteprisene som i seg selv gjør det vanskeligere å etablere seg i lukket gruppe. Høye kvotepriser avspeiler derimot at det er sterk etterspørsel etter å delta i fiskeriene, innenfor de rammevilkårene som i dag gjelder.

Jeg vil i denne forbindelse påpeke at rettede tiltak for å redusere kvoteprisen, som innføring av ressursrentebeskatning, ikke ville endret på denne grunnleggende knappheten. Dersom en hadde redusert kvoteprisene ved å innkreve ressursrenten i fiskeriene, ville dette ikke ha påvirket antallsbegrensningen i lukkede fiskerier, selv om det ville ha redusert kvoteprisen.

Riksrevisjonen anfører at økte kvotepriser har hatt negative konsekvenser for rekrutteringen til fiskeryrket, fordi det har ført til økte etableringsbarrierer i lukket gruppe. At fiskeriene er lukkede og med antallsbegrensede fartøyskvoter innebærer nødvendigvis at det er enkelte som vil være hindret fra å etablere seg i de lukkede gruppene. Dersom Riksrevisjonen mener at utfordringen med de høye kvoteprisene er at de gjør det vanskeligere for enkelte grupper å komme seg inn i næringen som følge av utfordringer med kapitaltilgang, kan jeg ikke se at dette er belagt i gjennomgangen, og dette vil i alle fall i første rekke være et forhold som forklares av at kapitalmarkedene ikke er velfungerende.

Riksrevisjonen konkluderer med at det er kritikkverdig at det ikke finnes systematisert og offentlig tilgjengelig informasjon om kvotepriser. Jeg kan ikke uten videre slutte meg til Riksrevisjonens kritikk her. En systematisert og offentlig tilgjengelig oversikt over kvotepriser vil ikke påvirke antallsbegrensningen på tillatelser til å delta i lukkede fiskerier. Riksrevisjonen har ikke synliggjort hvordan en slik oversikt eventuelt vil gjøre rekrutteringen til fiskerinnæringen, herunder inngangen til de lukkede fiskeriene, enklere. Det er videre slik at kvotepriser er noe som avtales mellom private parter, og som fiskeriforvaltningen i utgangspunktet ikke trenger for å behandle søknader om tildeling av fiskeritillatelser, selv om slike søknader ofte er foranlediget av at private part har inngått avtale om kvoteoverføring. Fiskeriforvaltningen har uansett mulighet til å skaffe seg relevant informasjon om kvotepriser ved behov, for eksempel gjennom meglers nettsider, media og fiskeriforskning som bygger på slik informasjon.

Forvaltningen har blant annet i kvotemeldingen vist til undersøkelser som viser utviklingen i kvotepriser. I boks 4.12 i kvotemeldingen har Nofima anslått verdien av strukturkvoter. Dette illustrerer at forvaltningen er opptatt av å legge til rette for at Stortinget har et godt og fakta-basert beslutningsunderlag, selv om ikke forvaltningen selv publiserer prisutviklingen for kvoter.

Jeg kan på denne bakgrunn ikke umiddelbart se noe særskilt behov for å iverksette et eget arbeid i forvaltningen med å systematisere og offentliggjøre kvotepriser. Jeg tar likevel til

etterretning at Riksrevisjonen har en annen oppfatning og har valgt å kritisere forvaltningen på dette punktet. Jeg er derfor innstilt på å foreta en nærmere vurdering av om en slik systematisering og offentliggjøring bør gjennomføres, og eventuelt hvordan.

Jeg er for øvrig enig med Riksrevisjonen i at rekruttering til fiskerinæringen er viktig, og at forvaltningen regelmessig bør vurdere hensiktsmessige tiltak for å legge til rette for dette. Dette er bakgrunnen for at regjeringen i kvotemeldingen kap. 3.5 har foreslått en rekke tiltak av hensyn til rekrutteringen til fiskerinæringen.

Pkt. 2.4 i Dok 3:X (2019-2020):

Endringer i den minste kystflåten har negative konsekvenser for kystsamfunn

Riksrevisjonen påpeker at endringer i regelverket i undersøkelsesperioden har bidratt til en større grad av omsettelighet for kvoter og fisketillatelser. Det vises til at fylkesbindingene som gjelder i enkelte torskefiskerier, er erstattet av landsdelsbindinger, og at det er enklere å overføre kvoter mellom fartøy. Det påpekes videre at det nå er færre små, lokale fiskemottak, og at landingsmønsteret endres. Riksrevisjonens undersøkelser viser at antall landinger og fiskefartøy i den minste gruppen går opp i noen lokalsamfunn og ned i andre. Riksrevisjonen påpeker i denne forbindelse at det er sterkt kritikkverdig at samfiskeordningen i torskefisket for fartøy under 11 meter har fått virke i mer enn 10 år og i praksis har fungert som en strukturordning når de negative konsekvensene var kjent på forhånd.

Jeg deler Riksrevisjonens oppfatning om at den minste kystflåten (sjarkflåten) er viktig for bo-setting og levering av ferskt råstoff til fiskeindustrien. Sjarkflåten er spredt langs hele kysten, men er særlig viktig i Nord-Norge, hvor den fisker om lag 10 prosent av den norske torskekvoten nord for 62 grader nord.

Når det gjelder utviklingen i den geografiske fordelingen av kvoter og fisketillatelser og i landingsmønsteret, så mener jeg at de må ses i sammenheng med den generelle samfunnsutviklingen som jeg har omtalt innledningsvis i dette brevet, herunder demografiske trender. Det er også viktig å ha med seg at Riksrevisjonens undersøkelser viser at utviklingen i flere lokalsamfunn faktisk er positiv i den forstand at antall fartøy med fisketillatelser og antall landinger øker.

Det er likevel viktig at forvaltningen følger nøye med på utviklingen i den minste flåten og vurderer aktuelle tiltak. Regjeringen har da også i kvotemeldingen kap. 3.4 og 4.4 foretatt en gjennomgang av rammebetingelsene for sjarkflåten og foreslått ulike tiltak for å legge til rette for at sjarkflåten kan profesjonaliseres, fornyes og ha god lønnsomhet.

Det kan være verdt å merke seg at regjeringen i kvotemeldingen langt på vei er enig med Riksrevisjonen i at det har uheldige sider at samfiskeordningen i torskefisket har fått virke som en skjult strukturordning i over 10 år. Et av kvotemeldingens forslag til tiltak er derfor å avvikle denne samfiskeordningen.

Pkt. 2.5 i Dok 3:X (2019-2020):

Flere fiskeriavhengige kommuner har redusert fiskeriaktivitet

Riksrevisjonen viser til at det er en sentral fiskeripolitisk målsetting å sikre sysselsetting og bosetting i kystsamfunnene. Det vises til at det i perioden har skjedd endringer i det geografiske landingsmønsteret ved at landingene av ferskt og fryst råstoff konsentreres i større grad. Det vises videre til at det har vært en nedgang i antall fiskeindustribedrifter, og at flere kommuner har mistet all villfiskindustri. Sysselsettingen i fiskeindustrien var relativt sett på samme nivå gjennom undersøkelsesperioden, men det er høy grad av sesong- og deltids-sysselsatte som følge av sesongkonsentrasjon i landingene. Riksrevisjonen mener at endringer som departementet har gjort i kvotesystemet har bidratt til denne utviklingen sammen med eksterne faktorer som bl.a. fraflytting og teknologisk og økonomisk utvikling.

Det er en sentral fiskeripolitisk målsetting å trygge arbeidsplasser og bosetting i kystdistrikterne. Jeg er derfor enig med Riksrevisjonen i at forvaltningen bør følge systematisk med på hvordan endringer i kvotesystemet påvirker landingsmønsteret og fiskeriaktiviteten i kystsamfunnene.

Når det gjelder utviklingen i fiskeriaktiviteten i de enkelte kommuner, så mener jeg at vi ikke kommer utenom å se denne i sammenheng med den generelle samfunnsutviklingen, som jeg har omtalt innledningsvis i dette brevet. Det er dessuten viktig å ha med seg at også Riksrevisjonens undersøkelser viser at utviklingen i flere lokalsamfunn faktisk er positiv i den forstand at fiskeriaktiviteten øker.

Pkt. 2.6 i Dok 3:X (2019-2020):

Flere av endringene i kvotesystemet er ikke tilstrekkelig konsekvensutredet av departementet.

Riksrevisjonen vurderer det som sterkt kritikkverdig at departementet ikke i tilstrekkelig grad har utredet konsekvensene i forkant av endringsforslag, og heller ikke i større grad har vurdert hvordan endringene i kvotesystemet har påvirket fiskeriaktiviteten i kystsamfunnene etter at de er blitt gjennomført.

Jeg tar dette til orientering og kan naturligvis slutte meg til Riksrevisjonens synspunkt om at endringer i kvotesystemet skal konsekvensutredes i tilstrekkelig grad, og at forvaltningen også i tilstrekkelig grad må følge med på effektene av endringene i kvotesystemet.

Riksrevisjonen trekker i Dokument 3:X (2018-2019) fram kun ett konkret eksempel på slik sterkt kritikkverdig mangelfull konsekvensutredning; høringen av endringene i størrelsesbegrensningene på kystfartøy, som i 2008 ble endret fra 28 meter til 300 kbm lasteromsvolum. Jeg tar til etterretning at Riksrevisjonen mener at dette høringsnotatet er mangelfullt hva gjelder konsekvensutredninger. Størrelsesgrensen på 300 kbm er hevet ytterligere ved et par senere anledninger etter nye høringer, bl.a. til 500 kbm lasteromsvolum i 2010. Dette

illustrerer at det har vært et politisk ønske om økte lasteromsvolum i disse flåtegruppene. Disse senere endringene, som man vanskelig kunne ta høyde for i ovennevnte høring, har stor betydning for den utviklingen vi siden har sett mot lengre fartøy i den største kystgruppen.

**Pkt. 3 i Dok 3:X (2019-2020):
Riksrevisjonens anbefalinger**

Riksrevisjonen har kommet med seks konkrete anbefalinger om videre oppfølging. Jeg vil i det følgende oppsummere hvordan jeg ser for meg å følge opp de enkelte anbefalingene, som er angitt i kulepunkter nedenfor:

- *Sørge for at endringer i kvotesystemet blir grundig konsekvensutredet*

Jeg er enig med Riksrevisjonen i at endringer i kvotesystemet skal konsekvensutredes i tilstrekkelig grad. Jeg viser til mine kommentarer ovenfor til pkt. 2.6 i Riksrevisjonens dok 3:X (2019-2020).

- *Vurdere å innføre eierkonsentrasjonsbegrensninger for kystflåten og/eller andre tiltak for å begrense eierkonsentrasjonen*

Jeg er positiv til å foreta en fornyet vurdering av om det bør innføres begrensninger på eierkonsentrasjonen i kystfiskeflåten. Jeg viser til mine kommentarer ovenfor til pkt. 2.2.1 i Riksrevisjonens dok 3:X (2019-2020).

- *Registrere og offentliggjøre utviklingen i kvoteprisene, og å gjennomføre tiltak som bedrer rekrutteringen til fiskeryrket*

Jeg deler ikke Riksrevisjonens oppfatning om at det foreligger noe særskilt behov for å iverksette et arbeid med å systematisere og offentliggjøre kvotepriser, men tar likevel til etterretning deres kritikk på dette punkt. Jeg vil derfor være innstilt på å foreta en nærmere vurdering av om en slik systematisering og offentliggjøring bør gjennomføres, og eventuelt hvordan.

Jeg er i likhet med Riksrevisjonen opptatt av å legge til rette for bedre rekruttering til fiskeryrket, og vil i den forbindelse vise til at det i kvotemeldingen kap. 3.5 og 4.5 er vurdert og foreslått en rekke tiltak som skal bedre rekrutteringen til fiskeryrket.

Jeg viser til mine kommentarer ovenfor til pkt. 2.3 i Riksrevisjonens dok 3:X (2019-2020).

- *Vurdere tiltak for å opprettholde den minste kystflåtens betydning for kystsamfunnene*

Jeg deler Riksrevisjonens oppfatning om at den minste kystflåten er viktig for kystsamfunnene i Norge, og forvaltningen må følge med på utviklingen. Jeg vil i denne forbindelse

vise til at regjeringen i kvotemeldingen kap. 3.4 og 4.4 har foretatt en gjennomgang av rammebetingelsene for kystfiskeflåten og foreslått ulike tiltak, herunder å avvikle den samfiskeordningen som Riksrevisjonen retter sterk kritikk mot.

Jeg viser til mine kommentarer ovenfor til pkt. 2.4 i Riksrevisjonens dok 3:X (2019-2020).

- *Vurdere å innføre tiltak for å hindre at økende andeler av kvoten mangler tilkobling til et fartøy*

Jeg er positiv til å foreta en gjennomgang og fornyet vurdering av leiefartøyordningen for nybygg som snart har virket i sju år. Jeg viser til mine kommentarer ovenfor til pkt. 2.2.5 i Riksrevisjonens dok 3:X (2019-2020).

- *Følge systematisk med på hvordan endringer i kvotesystemet påvirker landingsmønsteret og fiskeriaktiviteten i kystsamfunnene*

Det er et en sentral fiskeripolitisk målsetting å trygge arbeidsplasser og bosetting i kystdistriktene. Jeg er derfor enig med Riksrevisjonen i at forvaltningen bør følge systematisk med på hvordan endringer i kvotesystemet påvirker landingsmønsteret og fiskeriaktiviteten i kystsamfunnene.

Jeg viser til mine kommentarer ovenfor til pkt. 2.5 i Riksrevisjonens dok 3:X (2019-2020).

Med hilsen



Odd Emil Ingebrigtsen