

Hvordan kan pliktkvoter bidra til mer foredling?

Vurdering av tre forslag til endringer i «Forskrift om leveringsplikt for fartøy med torskestråltillatelse»

Audun Iversen, John R. Isaksen, Øystein Hermansen, Edgar Henriksen og Patrick Berg Sjørdahl





Nofima er et næringsrettet forskningsinstitutt som driver forskning og utvikling for akvakulturnæringen, fiskerinæringen og matindustrien.

Nofima har om lag 390 ansatte.

Hovedkontoret er i Tromsø, og forskningsvirksomheten foregår på fem ulike steder: Ås, Stavanger, Bergen, Sunndalsøra og Tromsø

Hovedkontor Tromsø:

Muninbakken 9–13
Postboks 6122 Langnes
NO-9291 Tromsø

Ås:

Osloveien 1
Postboks 210
NO-1433 ÅS

Stavanger:

Måltidets hus, Richard Johnsgate 4
Postboks 8034
NO-4068 Stavanger

Bergen:

Kjerreidviken 16
Postboks 1425 Oasen
NO-5844 Bergen

Sunnalsøra:

Sjølsengvegen 22
NO-6600 Sunndalsøra

Alta:

Kunnskapsparken, Markedsgata 3
NO-9510 Alta

Felles kontaktinformasjon:

Tlf: 02140
E-post: post@nofima.no
Internett: www.nofima.no

Foretaksnr.:

NO 989 278 835 MVA



Creative commons gjelder når ikke annet er oppgitt

Rapport

<p><i>Tittel:</i> Hvordan kan pliktkvoter bidra til mer foredling? Vurdering av tre forslag til endringer i "Forskrift om leveringsplikt for fartøy med torsketrål-tillatelse"</p>	<p>ISBN 978-82-8296-665-8 (pdf) ISSN 1890-579X</p>
<p><i>Title:</i> Could trawl cod quotas be used for more processing? An assessment of suggested change in landing obligations</p>	<p><i>Rapportnr.:</i> 1/2021</p>
<p><i>Forfatter(e)/Prosjektleder:</i> Audun Iversen, John R. Isaksen, Øystein Hermansen, Edgar Henriksen og Patrick Berg Sør Dahl</p>	<p><i>Tilgjengelighet:</i> Åpen</p> <p><i>Dato:</i> 05. februar 2021</p>
<p><i>Avdeling:</i> Næringsøkonomi</p>	<p><i>Ant. sider og vedlegg:</i> 47</p>
<p><i>Oppdragsgiver:</i> Berlevåg, Båtsfjord, Lebesby, Hammerfest, Skjervøy, Senja, Hadsel, Bø i Vesterålen og Vestvågøy kommune, Nordland fylkeskommune og Troms og Finnmark fylkeskommune. Vest-Finnmark Rådet har ivaretatt koordineringen på vegne av oppdragsgiverne</p>	<p><i>Oppdragsgivers ref.:</i> Bente Olsen Husby, Vest-Finnmark Rådet</p>
<p><i>Stikkord:</i> Leveringsplikt, trål, ferskfiskordning, minstepris, bearbeidingsplikt</p>	<p><i>Prosjektnr.:</i> 13111</p>
<p><i>Sammendrag/anbefalinger:</i></p> <p>Rapporten vurderer tre forslag til endringer i Leveringspliktforskriften, en ferskfiskordning for pliktrålere, en dynamisk minstepris som utbudspris for omsetning og større fleksibilitet i rapporteringen av bearbeidingsplikt.</p> <p>Forslagene vil etter vår vurdering kunne bidra til økt foredling, gjennom bedre tilgang til ferskt (og fryst) råstoff i andre halvår. Forslagene kan dermed også føre til mer helårlig sysselsetting, og bidra positivt til bosetting i noen av de tilgodesette samfunnene:</p> <ul style="list-style-type: none"> • En ferskfiskordning for trålflåten kan bidra til at mer ferskt råstoff landes og foredles. Forslaget vil imidlertid innebære økte fangstkostnader for flåten. • En utbudspris for trålråstoff basert på minstepris kan føre til mer foredling, men ikke nødvendigvis basert på ferskt råstoff. Forslaget vil gi lavere lønnsomhet og lavere avlønning i flåten. • Fleksibilitet i avregningen av bearbeidingsplikt vil redusere risikoen ved kjøp av bearbeidingspliktig råstoff, og vil dermed øke sannsynligheten for at fiskeindustribedrifter kjøper dette råstoffet. 	
<p><i>English summary/recommendation:</i></p> <p>This report discusses three proposals for changes in the Delivery Obligation Regulations, a fresh fish scheme for trawlers with landing obligation, a dynamic minimum price as a tender price and greater flexibility in the reporting of processing obligations.</p> <p>These proposals could contribute to increased processing, through better access to fresh (and frozen) raw material in the second half of the year. The proposals can thus also lead to more year-round employment, and contribute positively to settlement in some communities.</p>	

Innhold

1	Sammendrag	1
2	Innledning	5
3	Bakgrunn	7
3.1	Leveringsforpliktelser – historikk, intensjoner og realiteter	7
3.1.1	Leveringsplikten i dag.....	8
3.1.2	Hvorfor ble disse pliktene omstridt?	11
3.1.3	Stor forskjell på plikter og faktiske leveranser	12
3.2	Råstofftilgangen er god	13
3.2.1	Landinger i Nord-Norge	13
3.2.2	Nord-Norges andel av landingene øker.....	14
3.2.3	Det blir mindre foredling i Norge	15
3.3	Utfordringer for foredling.....	17
3.3.1	Sesongmønster i torskefiskeriene	17
3.3.2	Trålflåten landinger av ferskt og fryst råstoff	19
4	Ferskfiskordning for trålere	23
4.1	Ferskfiskordningen i kystflåten.....	24
4.2	Ferskfiskordning for trålflåten.....	26
4.2.1	Kan kystflåten ferskfiskordning tjene som modell for torsketrål?	26
4.2.2	Kvotebonus på minimum 20 prosent	28
4.2.3	Tidsavgrensing	31
4.3	Mulige implikasjoner av foreslått modell for ferskfiskordning for torsketrålerne	33
5	Dynamisk minstepris for leveringspliktig råstoff	35
5.1	Prisfastsettingsmekanismen for leveringspliktig råstoff	35
5.2	Diskusjon av foreslått endret prisprismekanisme for tilbudspliktig råstoff.....	36
6	Fleksibel avregning/rapportering av bearbeidings- og aktivitetsplikt?	40
7	Mer helårige landinger av fersk fisk?	43
8	Referanser	47

1 Sammendrag

Trålere med leveringsplikt gir store forventninger om at landingene skal bidra til foredling på land; gjennom 1950, -60 og -70-tallet ble det tildelt en rekke torsketrålkonsesjoner med dispensasjon fra lovkravet om at eier av fiskefartøy må være aktiv fisker for å få ervervstillatelse. Formålet med tildelingene av trålkonsesjoner var å legge til rette for råstofftilførsel som kunne gi lønnsomme helårs arbeidsplasser. Leveringsforpliktelsene er oppfylt slik de nå er formulert, men det er få som vil mene at de oppfyller intensjonene med ordningen (dette sier vi litt om i avsnitt 3.1).

Nofima har blitt bedt om å vurdere tre forslag til endringer i leveringsforpliktelsene som vurderes fremmet. Forslagene, som har til hensikt å øke bearbeidingen av trålflåten, er følgende: en ferskfiskordning for trålflåten, en dynamisk minstepris for omsetning av trålråstoff og en mer fleksibel avregning av råstoff med bearbeidingsplikt. Forespørselen har kommet fra ordførere i kommuner som er tilgodesett gjennom pliktsystemet samt Nordland og Troms og Finnmark fylkeskommuner, og med Vest-Finnmark Rådet i en koordinerende rolle.

For fiskeindustrien er råstoffsituasjonen paradoksal. Kvotesituasjonen for hvitfisk er i historisk sammenheng rimelig god (avsnitt 3.2.1), og stadig mer av landingene landes i Nord-Norge (avsnitt 3.2.2). Men også mye av den ferske fisken som landes i Nord-Norge eksporteres uforedlet (avsnitt 3.2.3).

Selv om det landes mye fisk i Nord-Norge, er det mye av denne fisken industrien ikke klarer å utnytte til foredling, og til å skape helårlig sysselsetting. Dette skyldes i hovedsak to forhold: veldig mye av fisken landes i en kort og hektisk periode på vinter- og vårparten (avsnitt 3.3.1), og mye av fisken landes fryst (avsnitt 3.3.2). Store deler av fisken eksporteres dermed uforedlet, av to grunner: Det er ikke kapasitet til å foredle så store mengder som kommer på land i toppsesongen og den fryste fisken selges (ut av landet) til priser som gjør at norsk fiskeindustri ikke finner det regningssvarende å kjøpe og foredle den.

Forslagene som er vurdert vil etter vår vurdering kunne bidra til å bedre denne situasjonen, gjennom bedre tilgang til ferskt (og fryst) råstoff i andre halvår. Forslagene vil dermed bidra til mer foredling og mer helårlig sysselsetting, og dermed bidra positivt til bosetting i noen av de tilgodesette samfunnene. I hvilken grad er usikkert. De to første forslagene vil også ha konsekvenser for økonomien i fiskeflåten.

- En ferskfiskordning for trålflåten kan bidra til at mer ferskt råstoff landes og foredles. Forslaget vil imidlertid innebære økte fangstkostnader for flåten.
- En utbudspris for trålråstoff basert på minstepris kan føre til mer foredling, men ikke nødvendigvis basert på ferskt råstoff. Forslaget vil gi lavere lønnsomhet og lavere avlønning i flåten.
- Flexibilitet i avregningen av bearbeidingsplikt vil redusere risikoen ved kjøp av bearbeidingspliktig råstoff, og vil dermed øke sannsynligheten for at fiskeindustribedrifter kjøper dette råstoffet.

Her følger hovedkonklusjonene litt mer utdypet, først for hvert av forslagene, så for kombinasjoner av dem:

1) Ferskfiskordning i hovedtrekk

I dag blir omtrent 10 000 tonn (11 %) av trålfanget torsk levert fersk. De torsketrålerne som leverer mest fersk torsk leverer mellom 30 % og 60 % av fangsten fersk. Om vi antar at en realistisk ferskandel er 35 %, representerer forskjellen mellom ferskandel på 10 % og 35 % et potensiale på rundt 25 000

tonn ekstra fersk torsk, for hele trålflåten. Om ordningen bare omfatter leveringspliktige trålere vil effekten bli mindre. De leveringspliktige trålerne leverer i dag cirka 1/6 av fangsten fersk, slik at forskjellen mellom dagens ferskandel og 35 % vil gi omtrent en dobling av ferskleveransene, eller 10–12 000 tonn ekstra.

En slik ordning vil kunne ha følgende hovedkonsekvenser:

- Mer tilgjengelig ferskt torskeråstoff for fiskeindustrien
- Mer ferskt råstoff i andre halvår
- Mer foredling og mer helårlig sysselsetting
- Økte fangstkostnader for flåten
- Redusert lønnsomhet i flåten og redusert avlønning for mannskapet
- Omfordeling innad i flåten i retning av de som kommer til å fiske mest fersk

Forslaget har kystflåtens ferskfiskordning som utgangspunkt, men en eventuell ferskfiskordning for trålerflåten vil måtte skille seg en del fra kystflåtens ordning.

I kystflåten gir ferskleveranser av sei, hyse og andre fiskeslag kvotebonus for torsk. For trålerne vil det være mer hensiktsmessig å ha opptjening av bonus på hvert enkelt fiskeslag. Det betyr at det kun vil være fersk torsk som gir rom for større torskeleveranser, men det betyr også at det eventuelt kan være hensiktsmessig å lage egne ferskfiskordninger for hyse og sei. Om tilsvarende ordninger for disse artene er hensiktsmessig er et spørsmål som det må tas stilling til, det er ikke gitt at det vil være stor etterspørsel etter fersk hyse fra trål, for eksempel.

Trålerne kommer på land med mye større kvantum enn de fleste kystbåter, typisk 60–120 tonn i en last etter tre dagers fiske (siste tre dager av turen). Dette tilsier at det bør være koordinert med potensielle kjøperbedrifter. Denne samordningen, som kan gi industrien forutsigbar tilgang, og båtene sikkerhet for avsetning til foredling, er kanskje en forutsetning for at en ferskfiskordning skal føre til at også uavhengige bedrifter får tilgang til fersk fisk. Dette betyr at kontrakter kanskje også er en mer egnet omsetningsform enn auksjon. Det vil være vanskelig for industribedrifter å basere sin drift på auksjon av fangster som vil være få, store og bli tilbudt med ujevne mellomrom. Flåten vil også kunne oppleve større betalingsvilje fra industrien om de kan tilby jevn tilførsel av tilstrekkelig mengde ferskt råstoff av jevn kvalitet.

Rederiene virker forøvrig lite motiverte for å fiske fersk fisk til andre bedrifter enn egne foredlingsanlegg. En ferskfiskordning kan gi insentiver for å endre dette.

Mer tilgjengelig trålråstoff vil gi bedriftene insitamenter til å utnytte eksisterende kapasitet. Om det vil føre til utbygging av ny kapasitet vil være avhengig av den lønnsomheten man ser for seg er mulig å oppnå, og det vil ikke minst være avhengig av at man kan tilby en viss forutsigbarhet for ferske landinger i «industriell» mengde. Det er derfor uklart hvor mye mer ferskt råstoff til foredling det er markedet for. Markedet vil være større jo mer forutsigbare leveransene kan komme til å være i årene fremover.

Det er en del viktige ting som bør avklares før en eventuell innføring av en ferskfiskordning:

- For fisk som kjøpes av trålflåten under leverings-/tilbudsplikten: skal det stilles krav om bearbeiding for fiskeindustrien som kjøper fersk fisk gjennom en ferskfiskordning for torsketrålflåten? Det kan i utgangspunktet synes naturlig å videreføre et slikt krav, men dersom målet er mer ferskfisk til fiskeindustrien så kan det virke mot sin hensikt.

- Avsetning til ferskfiskbonus? 20 % avsetning til ferskfiskordning og 0,8 avregning krever at hele kvoten tas fersk for at trålerne skal få utnyttet hele kvoten. Det bør vurderes om det er realistisk, eller om det vil være mer realistisk med en avsetning som sikter på 35–50 % ferskandel. Med en avsetning på 10 % og avregning på 0,8 (25 % kvotebonus) vil halve kvoten kunne bli levert fersk.
- Kvotebonus: I kystflåten er kvotetillegget (bonus) på 10 og 30 % i ulike perioder, for en eventuell trålordning må det vurderes om man skal ha fast tillegg eller variabelt etter behov for insentiver.

2) Dynamisk minstepris for trålfisk

Dette forslaget vil kunne ha vidtrekkende konsekvenser. Prisforskjellen mellom minstepris og reelt oppnådde priser for trålråstoff er store, og høy pris er sannsynligvis hovedårsaken til at få tilgodesette bedrifter benytter seg av den primære opsjonen på kjøp av leveringspliktig råstoff.

Det er rimelig å anta at en dynamisk minstepris vil være lav nok til å gi høy interesse for råstoffet, ikke bare for filetindustrien men kanskje enda mer for produksjon av saltfisk og klippfisk. Interessen vil kunne føre til nyetableringer/omstilling i retning saltfisk/klippfisk. Dermed kan prisene bys oppover i retning av tidligere oppnådde priser. Priseffekten vil avhenge av konkurranseforholdene i de ulike steder og regioner, og er dermed vanskelig å estimere.

Med stor usikkerhet om pris er det sannsynlig at flåten velger å lande fisken i den tilstand som gir mest fleksibilitet, og minst risiko for å måtte selge til minstepris, nemlig fryst fisk. Det er derfor lite sannsynlig at dette forslaget isolert sett fører til at det landes mer fersk fisk. Men med lavere utbudspriser på auksjon er det også større sannsynlighet for at industrien kjøper fryst fisk til eget bruk.

3) Avregning på år og konsern

Økt avregningsperiode vil gi bedriftene større fleksibilitet, og dermed redusere risikoen knyttet til kjøp av bearbeidingspliktig råstoff. Redusert risiko bør føre til både større betalingsvilje og større sannsynlighet for at bearbeidingspliktig råstoff blir kjøpt for foredling.

Muligheten til å fordele råstoff mellom anlegg gir større rom for spesialisering av de ulike landanleggene, og vil bidra til bedre lønnsomhet for industrien (eventuelt til bedre betalingsevne for råstoffet).

1+2) Ferskfiskordning og minstepris

Forslaget om minstepris kan sees i sammenheng med forslaget om ferskfiskordning. I dagens situasjon er det lite fersk fisk tilgjengelig ut over det som selges internt i konsernet som har både flåte, foredlingsindustri og aktivitetsplikt.

En utbudspris lik dynamisk minstepris for trålfangster vil kunne øke industriens interesse for trålfisk, men trenger ikke være en forutsetning. Flere av de aktuelle bedriftene vi intervjuet pekte på at prisen på trålråstoff ikke er den største utfordringen. Norsk industri vil etter flere av våre informanternes oppfatning være i stand til å betale «frystpris» (som i praksis er en internasjonal markedspris for trålråstoff).

En ny minstepris alene kan som nevnt over føre til ny interesse for råstoffet, men ikke nødvendigvis produksjon av mer fersk fisk. I kombinasjon med en ferskfiskordning er sannsynligheten for mer bearbeiding basert på ferskt råstoff stor. Priseffekten vil også i dette tilfellet være avhengig av antall potensielle kjøpere i utbudsområdet, og kan således variere mye. Mens flåten med bare minstepris vil kunne velge å fortsatt prioritere fryst, vil man i en ferskfiskordning strekke seg langt for å ikke gå glipp

av sin andel av det som er avsatt til ferskfiskbonus. Her vil flåtens vurderinger likevel kunne være forskjellige. For de som i dag har fartøy som er greit tilrettelagt for ferske landinger vil det kunne være ganske stor sannsynlighet for at de leverer mer ferskt. For dem som vil måtte investere mye i fartøyene for å kunne levere ferskt vil den samlede effekten av disse forslagene kunne gjøre at det ikke vil være regningssvarende å gjennomføre investeringene, og at man finner det mer lønnsomt å avstå fra kvotebonusen heller enn å bygge om til ferskfiskleveranser. Disse regnestykkene vil selvsagt være veldig følsomme for endringer både i kvotestørrelse og pris.

Lavere priser vil gi mer foredling, men vil også gi tap for flåten. Med kombinasjonen av ferskfiskordning og minstepris vil flåten få både høyere fangstkostnader og lavere pris. Det er ikke sikkert at gevinsten for industrien vil bli like stor. Om prisen bys ned mot minstepris, kan det tenkes at det gir incentiver for større produksjon enn det som ellers ville være optimalt (på grunn av bearbeidingsplikten), men at denne produksjonen vil ha marginal lønnsomhet. Det er da sannsynlig at lønnsomhetsgevinsten for industrien blir mindre enn lønnsomhetstapet for flåten. Selv om summen av bedriftsøkonomisk tap og vinning kan bli negativ, kan likevel samlet verdiskaping bli større som følge av en slik endring, gjennom økt sysselsetting. For lokalsamfunnet kan effekten bli stor om den økte aktiviteten gir mer helårlig sysselsetting, som igjen kan føre til økt bosetting.

1+3) Ferskfiskordning og avregning på år og konsern

Å kjøpe fersk trålfisk med bearbeidingsplikt innebærer risiko for tap. Det økonomiske utbyttet er veldig avhengig av størrelsessammensetning og kvalitet på fangsten. Større fleksibilitet i avregningen vil redusere risikoen. Fleksibilitet i avregningen vil forsterke effekten av ferskfiskordningen, det er høyst sannsynlig at mer fisk vil bli bearbeidet. Fleksibilitet mellom anlegg gir bedre råstoffutnyttelse og vil gjøre det enklere å få lønnsom produksjon. Det vil kunne forsterke effekten av ferskfiskordningen.

2 Innledning

Ordførere i kommuner som er tilgodesett gjennom leverings-, aktivitets- og bearbeidingsplikter for trålere, samt Nordland og Troms og Finnmark fylkeskommuner, har bedt Nofima vurdere tre konkrete forslag som vurderes fremmet til endringer i forskriften som regulerer leveringspliktene. Vest-Finnmark Rådet koordinerer prosessen partene imellom. Innspillet kommer fra ordførerne i de tilgodesette kommunene Båtsfjord, Berlevåg, Lebesby, Hammerfest, Skjervøy, Senja, Hadsel, Bø i Vesterålen og Vestvågøy, samt Nordland fylkeskommune og Troms og Finnmark fylkeskommune.

Hensikten med dette prosjektet er å få drøftet fordeler og ulemper ved forslagene til endring i forskriften, slik at forslagsstillerne vil få bedre kunnskap til å vurdere om forslagene vil gi de ønskede konsekvenser for vertskommunene, og eventuelt kunne justere forslaget. Kommunene har pekt på «mer helårige landinger av fersk fisk, samt en økning i det totale volumet som bearbeides i de tilgodesette kystsamfunnene» som de viktigste ønskede effektene av forslagene.

Utgangspunktet for dette oppdraget er et foreløpig utkast som omhandler tre **forslag til endringer i «Forskrift om leveringsplikt for fartøy med torsketråltillatelse», utformet av ordførerne i kommuner som er tilgodesett med pliktråstoff:**

- For å stimulere til at også trålerne skal levere mer ferskt råstoff til fiskeindustrien, innføres det ferskfiskordning for trålflåten etter samme modell som hos kystflåten. Dette innebærer at de trålerne som leverer ferskfisk til fiskeindustrien får en kvotebonus. Denne kvotebonusen på minimum 20 % tas fra grunnlaget til alle trålerne. Det må også utredes en tidsavgrensning for ordningen, og hvorvidt det er mulig å la tidsavgrensningen gå på tvers av kalenderår (januar måned påfølgende år).
- Forskrift om leveringsplikt for fartøy med torsketråltillatelse § 5 «Fastsetting av pris» endres. Pliktrålerne underlegges en pris- og tilbudsordning som sikrer lønnsomhet ved bearbeiding av råstoffet i Norge. Det må vurderes hvorvidt en dynamisk minstepris kan innføres som system for prisfastsetting av det leveringspliktige råstoffet (etter modell av kystflåten), uansett om råstoffet er ferskt eller frosset.
- Bearbeidingsplikten og aktivitetsplikten omtalt i forskriftens § 3 gjøres mer fleksibel, slik at fiskeindustriaktørene har muligheten til «å utveksle» deler av fangsten mellom bedrifter. Rapporteringene på bearbeidingsplikt og aktivitetsplikt endres til å finne sted basert på landet fangstvolum hos den enkelte fiskeindustribedrift innenfor et avgrenset tidsrom på 1 måned, i stedet for hver enkelt fangst som i dag. Uansett om fangsten kjøpes i henhold til den primære leveringsplikten i første ledd eller den sekundære leveringsplikten i tredje ledd, skal vedkommende fiskeindustribedrift alltid foreta bearbeiding av 75 % av torskefangstene omfattet av leveringsplikten før videresalg.

Basert på dette forslaget har Nofima og Oppdragsgiver formulert følgende konkrete spørsmål som besvares i dette notatet:

1. Hva kan være mulige effekter av den foreslåtte ferskfiskordningen for trålere:
 - a. Hva er landingsmønsteret i dag? (hvor landes fisken, ferskt vs fryst, når på året)
 - b. Drøfting av fordeler og ulemper ved innføring av en ferskfiskordning for trålere
 - c. I hvilken grad vil den foreslåtte ferskfiskordningen bidra til mer helårige landinger av fersk fisk?

2. Hva vil være mulige implikasjoner av å innføre en dynamisk minstepris for leveringspliktig råstoff?
3. Hva vil kunne være konsekvensene av å innføre en mer fleksibel avregning/rapportering knyttet til bearbeidings- og aktivitetsplikt?

I arbeidet vil vi også søke å ta med de signaler om et fremtidig kvotesystem som nylig er vedtatt gjennom Stortingets behandling av kvotemeldingen – Meld. St. 32 (2018-2019). For torsketralerne fikk det betydning at trålstigen ble omgjort til en fast fordeling på 32 % til trål, og 68 % til konvensjonelle. Det ble også bestemt at åpen gruppes kvote av torsk skulle tas fra toppen, og derigjennom at også trålerne måtte være med i spleiselaget for denne gruppen, som etter behandlingen av kvotemeldingen ble gitt et større rekrutteringsansvar. I Fiskeridirektørens forslag til reguleringene for 2021 ble gruppekvote for trål derfor satt til 113 694 tonn. Departementet viste imidlertid til Stortingets beslutning om at ressursfordelingen ikke måtte endres vesentlig, og ga trål en gruppekvote 121 171 tonn torsk – som i praksis innebar at åpen gruppe fremdeles tas fra konvensjonell flåtes andel.

Arbeidet med rapporten er utført høsten 2020. Diskusjoner og eksempler er derfor i stor basert på kvotesituasjonen for 2020 og fangsttall fra siste hele år, altså 2019.

3 Bakgrunn

Hensikten med dette kapittelet er å gi en kort oversikt over ordningen med leveringsforpliktelser, samt viktige utviklingstrekk som kan belyse behovet for de forslagene som fremmes. I kapittel 3.2 viser vi at den generelle råstofftilgangen er god, mens kapittel 3.3 presenterer de viktigste forklaringene på at denne fisken likevel ikke foredles i Norge.

3.1 Leveringsforpliktelser – historikk, intensjoner og realiteter

Trålflåtens utvikling i Norge har nær sammenheng med utviklingen av filetindustrien, som med sin kjøle- og fryseteknologi skulle bringe konsumferdige fiskeprodukter til våre viktigste markeder på kontinentet. Satsingen begynte allerede i 1932 med en landsplan for i alt 70–80 utpekte steder for modernisering eller oppføring av nye kjøleanlegg, og da freden kom hadde eksilregjeringen i London allerede planene klare for en storstilt modernisering av Nord-Norge, basert på planen fra 1932. Dette var en viktig del av gjenoppbyggingen av Finnmark, men også mer generelt for å bringe Nord-Norge opp til en produktivitet på linje med resten av landet, i en tid der de nordnorske fylkene hadde 12 % av befolkningen, men bare 6 % av BNP¹.

Gjennom 1950-, -60 og -70-tallet ble det derfor tildelt en rekke torsketrålkonsesjoner med dispensasjon fra lovkravet om at eier av fiskefartøy må være aktiv fisker for å få ervervstillatelse. Formålet med tildelingene av trålkonsesjoner var å legge til rette for råstofftilførsel som kunne gi lønnsomme helårs arbeidsplasser. Utbyggingen av filetindustrien i Nord-Norge hadde stor betydning for utviklingen i antall trålere, ettersom den skapte et stort behov for store og stabile råstoffleveranser, noe ferskfisktrålerne egnert seg godt til.

Med liberaliseringen av lovverket for fiskerinæringen tidlig på 1990-tallet, samtidig med at mange nordvestrussiske trålere valgte å levere fangsten sin til nordnorske fiskeindustribedrifter, forsvant mye av fokuset på trålernes betydning (Finstad, 2014). Med god tilgang på fersk fisk fra russiske trålere kunne de norske trålerne, også de industrieide, legge om til ombordfrysing av fangsten uten at det ble tatt særlig notis av. Dette skjedde i en periode da en sterkt aldrende trålerflåte hadde stort behov for fornyelse og effektivisering.

Gjennom strukturelle endringer i så vel trålerflåten som i filetindustrien har de naturlige båndene mellom kjøper og tilbyder av trålfisk blitt brutt. I den nordnorske fryse-/filetindustrien ble antallet aktive anlegg redusert med 35 % mellom 1987 og 1991, fra 109 til 71 anlegg (Bendiksen & Nilsen, 1992), mens man de siste årene har lagt på rundt 20 filetprodusenter². Som følge av svakere bindinger mellom fartøy og filetindustribedrifter ble det ved eierskifter satt inn leveringsbetingelser i det enkelte fartøys konsesjonsdokumenter. Konkret ble disse betingelsene satt til at levering måtte skje til enkeltbedrifter, steder eller regioner. I en periode på 1990-tallet ble leveringsvilkårene fjernet dersom fartøyet ble solgt fra industrien til aktiv fisker. For 1999 rapporterte Fiskeridirektoratet at 49 ferskfisk- eller rundfrysetrålere var pålagt leveringsvilkår. Disse fartøyene var registrert i Finnmark, Troms, Nordland eller Møre og Romsdal. Fire år seinere, i 2003, var antallet trålere med leveringsplikt redusert til 36 av totalt 105 torsketrålkonsesjoner: fire eid av fiskere og 32 eid av industrien.

¹ En del av teksten i dette avsnittet er omarbeidet fra (Iversen *et al.*, 2016).

² Tall hentet fra [Driftsundersøkelsen i fiskeindustrien | Nofima](#)

Etter noen år med uro rundt de leveringspliktige torsketrålerne innførte departementet høsten 2003 en «Forskrift om leveringsplikt for fartøy med torsketråltillatelse» etter en forutgående høring, basert på anbefalingene i Eierskapsutvalget (NOU 2002:13)³. Der ble leveringsplikten omgjort til en tilbudsplikt, der fartøyet er nødt til å tilby de tilgodesette anleggene, stedene eller regionene 80 % av torskefangsten og 60 % av hysefangsten. Det ble ikke stilt krav om å tilby levering av øvrige arter. Tilgodesette bedrifter må betale en pris lik gjennomsnittet av det som er betalt i Råfisklagets distrikt for tilsvarende råstoff (ferskt eller fryst, på auksjon eller annen omsetning) de siste to ukene. Dersom de tilgodesette bedriftene ikke vil kjøpe må det leveringspliktige råstoffet bys ut for salg innenfor sekundære utbudsregioner, henholdsvis a) Øst-Finnmark, b) Vest-Finnmark og Nord-Troms eller c) Nordland og resten av Troms). Dersom det heller ikke oppnås avtaler etter den sekundære plikten kan råstoffet selges fritt på det åpne marked.

Ved regjeringsskiftet i 2005 endres igjen leveringspliktforskriften noe. Det kommer inn en egen bestemmelse om at rederiet i november og mai hvert år må legge frem en plan til begunstigede anlegg for drift og levering for henholdsvis 1. og 2. halvår. Videre innføres en **bearbeidingsplikt**, som sier at minst 70 prosent av torskeråstoff kjøpt etter forskriften alltid skal bearbeides før videresalg fra kjøper. Denne andelen blir foreslått økt til 75 % i Kvotemeldingen (samtidig med en mer fleksibel avregning av andelen). En tredje dimensjon ved leveringsvilkårene er **aktivitetsplikten** som ble lagt inn i enkelte fartøys konsesjonsdokumenter ved eierskifter på 1990-tallet. Der heter det at torsketråltillatelsen står i tilknytning til en spesifikk industrivirksomhet og ikke tillates skilt fra denne, eller at virksomheten på land som er knyttet til torsketråltillatelsen må holdes på samme nivå som ved overtakelsen (ved et gitt tidspunkt). I dag er det kun Havfisk som har slik aktivitetsplikt i sine vilkår knyttet til Stamsund, Melbu, Hammerfest, Kjøllefjord og Båtsfjord. Nergård har med departementets velsignelse kjøpt seg fri fra aktivitetsplikten ved sine to anlegg i Skjervøy og Bø gjennom et vederlag til kommunene.

3.1.1 Leveringsplikten i dag

I dag fremstår leveringspliktforskriften nesten likelydende som den gjorde i 2003, med unntak av bearbeidingsplikten som kom i 2006. Vi har med andre ord et pliktsystem for torsketrålerne som består av tre typer plikter som omtalt over: en tilbudsplikt for leveringspliktig råstoff, en bearbeidingsplikt på råstoff som er kjøpt i henhold til leveringsvilkår og en aktivitetsplikt for ett selskap om å holde virksomheten i gang og aktiviteten på et visst nivå på bestemte steder.

Det er i dag leveringsplikt knyttet til i alt 20 fartøy. Ti av fartøyene tilhører Havfisk, fem tilhører Nergård, mens de siste fem er fiskereide. Tabellen nedenfor viser rederi, fartøy, kvotefaktor og torskekvote i tonn for 2020 for alle fartøy med leveringsplikt. En interaktiv oversikt over pliktene, fordelt på både fartøy, rederier og begunstigede bedrifter og regioner, kan også finnes på nettsidene til Troms og Finnmark fylkeskommune⁴.

³ NOU (2002:13) Om eierskap til fiskefartøy. Fiskeridepartementet, Oslo.

⁴ <https://arcc.is/1iaegr0>

abell 1 Oversikt over fartøy og rederier med leveringsplikt, samt kvotefaktorer og kvote for 2020

Rederi	Fartøy	Reg-merke	Strukturkvotefaktorer		Ordinær	Kvote 2020	
			Str. Hyse	Str. Torsk	kvotefaktorer	Hyse	Torsk
FINNMARK HAVFISKE AS	BÅTSFJORD	F 0110BD	1,9425	1,9425	1	2060	3519
	GADUS NEPTUN	F 0055BD	2,1249	1,9749	1	2187	3558
	GADUS POSEIDON	F 0032BD	2	1,86	1	2100	3421
	KONGSFJORD	TF0050BD	2,4	2,4	0,35	1925	3289
NORDLAND HAVFISKE AS	GADUS NJORD	N 0125VV	2,15	1,5	1	2205	2990
	HAVTIND	N 0010H	0,3	2	1	910	3588
	NORDTIND	N 0006VV	1,8	1,95	1	1960	3528
	VESTITIND	N 0030H	1,63	1,63	1	1841	3145
HAMMERFEST INDUSTRIFISKE AS	DOGGI	F 0014H	1,855	2	1	2699	4784
	RYPEFJORD	F 0038H	1,855	2	1	1999	3588
NERGÅRD HAVFISKE AS	J.BERGVOLL	T 0001H	2,5	2	1	2450	3588
	KÅGTIND II	T 0019H	1,8173	2	1	1972	3588
	OLE-ARVID NERGÅRD	T 0005H	0	0	0,869	608	1039
	SENJA	TF0001T	1,85	2,1673	0	1295	2592
	TØNSNES	T 0002H	2,05	3,05	1	2135	4844
NORDFJORD HAVFISKE AS	NOKASA	F 0037BD	0	0	1	700	1196
PRESTFJORD AS	HOLMØY	N 0050SO	1,983	1,983	1	2088	3568
	SUNDERØY	N 0100Ø	2	2	1	2100	3588
ROSSHOLMEN AS	MOLNES	M 0069G	1,6458	1,6458	0,638	1599	2731
ARCTIC SWAN AS	ARCTIC SWAN	F 0135A	0,55	0,55	1	1085	1854
			32,45	34,65	17,86	35917	62999

Forpliktelsene gjelder for 52,51 av torsketrålflåtens totalt 87,93 kvotefaktorer for torsk, hvor 66 % er strukturkvoter. Strukturkvoter har bare en gitt varighet, det vil også gjelde strukturkvoter med leveringsplikt. Torsketrålflåtens strukturkvoter begynner å utløpe i 2026, de siste vil løpe ut i 2036, mens de fleste vil utløpe i 2032. Det samme vil gjelde strukturkvoter med leveringsplikt⁵. Torskekvotene med leveringsplikt utgjør for 2020 62 803 tonn, eller 59 % av torsketrålernes gruppekvote på 105 960 tonn. Kvotene med leveringsplikt utgjør om lag 18 % av norsk torskekvote i 2020 (343 377 tonn).

Ved utgangen av september 2020 var det i alt 27 fartøy med torsketrålkonsesjon. I dette bildet skal man også være klar over at mange kommuner og bedrifter har frafalt sine krav på leveringspliktig råstoff gjennom departementalt godkjente avtaler med rederiene, som det er redegjort for i Meld. St. 10 (2015-2016). Steder og bedrifter som i dag er tilgodesett av leveringsplikt er vist i Tabell 2 (sist

⁵ Strukturkvoter skal, i henhold til Stortingets vedtak i forbindelse med behandlingen av kvotemeldingen, ved utløp tilbakeføres til fartøygruppen. Hvordan strukturkvoter som det er knyttet leveringsplikt til skal behandles ved denne fremtidige refordelingen vites ikke, men det kan vel anføres at det vanskelig lar seg gjøre å bibeholde en leveringsplikt til eksempelvis Bø kommune, når den opprinnelige strukturkvoten skal fordeles på de gjenværende inntil 36 torsketrålerne, hvor hver og en får en liten andel leveringsplikt til det tilgodesette området. Mest sannsynlig er det vel at leveringsplikt tilhørende stukturkvoter «nulles ut» ved strukturkvotens utløp.

opdatert mai 2020)⁶. Her har vi sortert leveringspliktene etter primært område for leveringsplikten. Øverst de mest generelle vilkårene, nederst de mest spesifikke vilkårene, hvor leveringsforpliktelsene er til enkeltbedrifter. Kolonnen Sek. viser at også de sekundære utbudsområdene varierer.

Tabell 2 Leveringsplikt, fartøy, kvotefaktorer og kvote i tonn for torsk, per mai 2020. Fartøy og anlegg som tilhører Nergård (i rødt), Havfisk (i blått). Nedlagte anlegg i kursiv. Kvantum torsk er beregnet ut fra en kvote på 1.196 tonn per kvotefaktor i 2020, 80 % av denne er leveringspliktig.⁷

PRIMÆR LEVERINGSPLIKT	Sek.	Fartøy	Kvotefaktor	Tonn torsk
Nord-Norge	I-III	Arctic Swan	1,55	1854
Troms og Finnmark	I-III	J. Bergvoll, Kågtind II	0,4673	559
Nordland eller Finnmark		Holmøy	0,35	419
Finnmark (fersk)	I-II	Kongsfjord	0,35	419
Finnmark	I-II	Molnes	0,8165	977
Øst-Finnmark	I	Gadus Neptun	0,1334	160
Vardø, Båtsfjord og Kjøllefjord	I	Kongsfjord, Gadus Neptun og Gadus Poseidon	4	4784
Berlevåg	I	Båtsfjord	1	1196
Mehamn	I	Kongsfjord og J. Bergvoll	2,4	2870
Inntil 80 % til Mehamn, minst 20 % til Bugøynes	I	Gadus Poseidon	1	1196
Berlevåg	I	Båtsfjord og Sunderøy	1,298	1552
Båtsfjord	I	Nokasa	1	1196
Arctic Catch as, KS Wøhni-Fisk Vardø og Kiberg Arctic Fish	I	Gadus Neptun	0,8415	1006
Kjøllefjord	I	Båtsfjord	1	1196
Havfisk Nordkyn AS	I	Båtsfjord	0,5925	709
Storbukt Hvitfiskanlegg, Honningsvåg	II	Gadus Poseidon, Doggi og Rypefjord	2	2392
Havfisk ASAs anlegg i Hammerfest	II	Doggi og Rypefjord	5,51	6590
Skaretfisk as eller Nergård Senja As	II-III	J. Bergvoll, Senja og Tønsnes	2	2392
Skjervøy, 1/6 til Årviksand	II	Kågtind II	2	2392
Nergård Senja (Senjahopen og Gryllefjord)	III	J. Bergvoll, Tønsnes, Ole-Arvid Nergård, Kågtind II og Senja	5,569	6661
½-parten til Framnes Fiskeindustri as (Sjøanlegget og Framnes)	III	Holmøy	2	2392
Nergård Bø as	III	Tønsnes	0,35	419
Bø kommune	III	Vesttind, Nordtind, J. Bergvoll og Tønsnes	1	1196
Havfisk Melbu as	III	Havtind, Vestind, Gadus Njord og Nordtind	4	4784
Havfisk Stamsund as og Lofoten Viking as	III	Havtind, Nordtind, Vestind, Gadus Njord	6,95	8312
TOTALT			48,1782	57621

Tabell 2 viser at leveringsforpliktelsene er ganske ulikt spesifisert. Noen er veldig generelle, som at alt skal leveres til Nord-Norge, mens andre er veldig spesifikke, som at 1/6-del skal leveres til Årviksand.

⁶ Se <https://www.fiskeridir.no/Yrkesfiske/Registre-og-skjema/Torsketraalere-med-leveringsplikt> (avlest 24. september 2020).

⁷ Totalsummen i denne tabellen er mindre enn i forrige tabell. Det skyldes at ikke alle kvotefaktorene i Fiskeridirektoratets oversikt er henført til område for leveringsplikt.

Bildet kompliseres av at noen av forpliktelsene er rettet mot bedrifter som er nedlagt for lenge siden og nye bedrifter som er etablert etter at forskriften kom. Forpliktelsene endres også gjennom at fartøy skiftes ut, og i tillegg vil mengden som er omfattet av leveringsplikt variere mye. En interaktiv oversikt over de enhver tid gjeldende forpliktelser kan finnes hos Troms og Finnmark fylkeskommune: <https://kystplantroms.maps.arcgis.com/apps/opsdashboard/index.html#/c26be057103d4a6fbb2d7763217b64c8>. Fiskeridirektoratet evaluerer årlig etterlevelsen av tilbudsplikten, og etter det vi kjenner til har det ikke vært påtalt brudd de seinere årene.

I dagens situasjon blir frosset råstoff fra leveringspliktige torsketrålere i all hovedsak lagt ut på auksjon, med en utbudspris lik gjennomsnittet av tilsvarende råstoff omsatt siste 14 dager⁸, til de som er tilgodesett av den primære leveringsplikten. Dersom ingen kjøper i denne auksjonen, bys råstoffet ut til den sekundære leveringspliktens region, enten Øst-Finnmark, Vest-Finnmark og Nord-Troms eller resten av Nord-Norge. Om ingen kjøper her heller, hvilket er mer regelen enn unntaket, så kan råstoffet selges fritt, uten bearbeidingsplikt. Råstoffet går likevel ofte til tilgodesette anlegg, som da står fritt å benytte råstoffet som de vil, til egen produksjon eller salg til andre.

3.1.2 Hvorfor ble disse pliktene omstridt?

Ordningen med leveringsplikt ble evaluert av Fiskeriforskning i 2005/2006⁹. Både beskrivelsen og konklusjonene har fortsatt stor relevans i dag. Kvotene som følger trålerne ble altså i sin tid tildelt filetindustrien for at trålerne skulle kunne forsyne fabrikkene med råstoff. Og trålerne var viktige for å sikre helårsdrift i filetindustrien. Filetindustri og trålfiske er fortsatt bundet sammen gjennom et sett av forpliktelser, men disse fungerer ikke lenger etter hensikten. Det kan vi forstå om vi ser utviklingen fra henholdsvis filetindustriens og trålernes perspektiv:

- Filetindustrien krever fortrinnsvis ferskt råstoff av topp kvalitet. Godt råstoff gir både høyere utbytte, høyere verdi og lavere produksjonskostnader. Trålerne, som må gå langt fra land for å hente fisken, klarer ikke å levere mer enn en liten del av sin fangst som fersk fisk av topp kvalitet. Om tråleren er ute fem dager, så er det bare fisken fra siste dag, og kanskje nestsiste dag, som er av god nok kvalitet til lønnsom filetproduksjon. Dette har gjort at selv de bedrifter som har trålere er avhengige av å kjøpe fra kystflåten for å få nok fersk fisk til filetproduksjon. Det er få filetprodusenter som har gode tineanlegg, og som ønsker å bruke frossent råstoff.
- For trålerne har det også blitt mer rasjonelt å fryse fangsten om bord. Med ombordfrysing er man ikke avhengig av å gå så ofte til land, man kan gå lengre turer, og fylle båten bedre. Fisk som fryses om bord, umiddelbart etter fangst, har også jevnt høy kvalitet, og kan brukes til mange typer produkter. Dette gjør frossenfisken til et attraktivt råstoff på verdensmarkedet og til klippfisk, med priser som normalt ligger godt over prisene for fersk torsk.

Leveringsplikten er et politisk virkemiddel, preget av ulike politiske valg underveis. Den gjenspeiler distriktspolitikken på den ene siden og industripolitikken på den andre. Dagens pliktordninger springer ut av en planøkonomisk tankegang, men har måttet bli justert etter endringer i markedene og i politisk tankegang.

⁸ Se Råfisklagets beregninger av denne på nettstedet deres, der det også er å finne detaljer om hvordan den beregnes: https://www.rafisklaget.no/portal/pls/portal/PORTAL.RPT_VAREPRISER_LEVERINGSPLIKT.show

⁹ Dreyer, B., Isaksen, J.R., Bendiksen, B.I., & Rånes, S.A. (2006). Evaluering av leveringsplikten: Nofima.

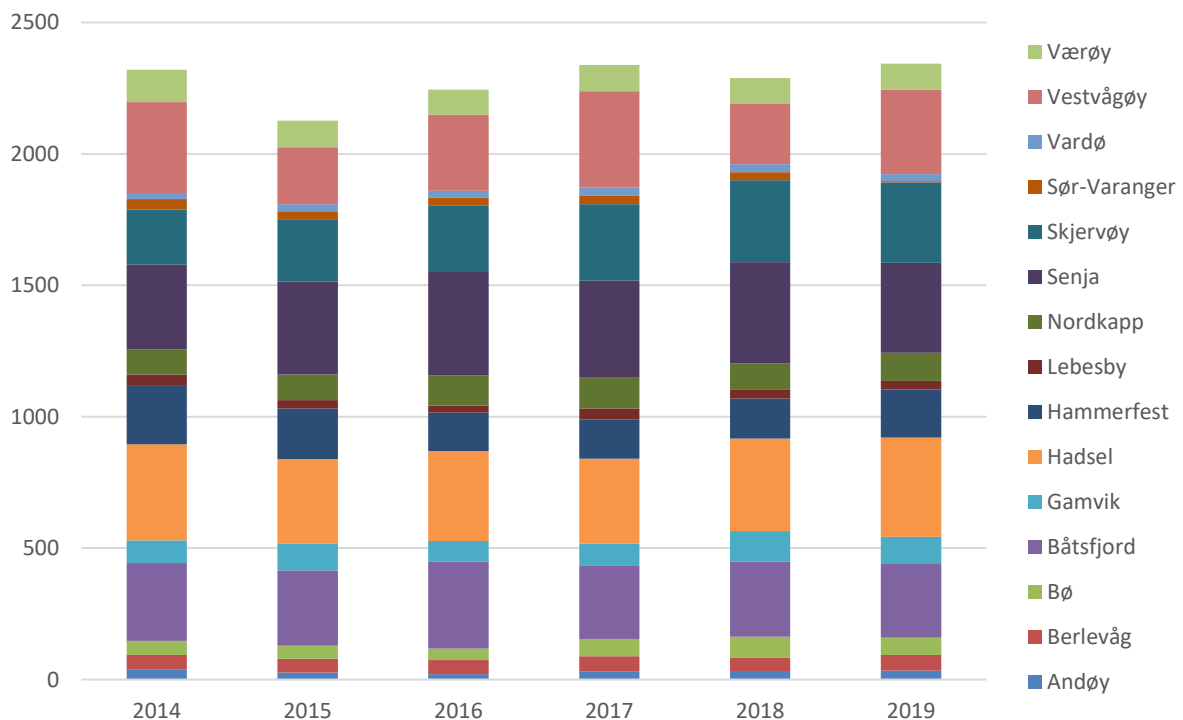
Flere utredninger, deriblant NOU 2014:16 «Sjømatindustrien» samt Pliktkommisjonen (2016) og de påfølgende stortingsmeldingene Meld. St. 10 (2015-2016) «Sjømatindustrimeldingen» og Meld. St. 20 (2016-2017) «Pliktsystemet for torsketrålere» har beskrevet pliktssystemet som lite egnet til å oppnå de opprinnelige intensjonene, og foreslått at ordningen avvikles. Ulike forslag til modeller for avvikling av pliktssystemet har imidlertid blitt møtt med store protester. Pliktkommisjonen foreslo en oppheving av alle tre pliktene, hvor aktivitetsplikten skulle bli opphevet mot en forholdsmessig avkortning i kvotefaktorer. De avkortede kvotefaktorene skulle bli auksjonert ut til landindustrien, hvor overskuddet fra auksjonene var tiltenkt et næringsfond rettet mot kystsamfunn. Et revidert forslag basert på Pliktkommisjonens rapport ble lagt fram gjennom Meld. St. 20 (2016-2017), men senere trukket. Andre forslag som innebærer enten justeringer eller innstramminger av pliktssystemet har også vist seg vanskelig å gjennomføre, på grunn av både juridiske og markedsøkonomiske begrensninger.

Dagens diskusjoner om leveringsplikt bør ikke bare ta hensyn til opprinnelige intensjoner med ordningen, men at både politikk og virkelighet har endret seg siden de første trålerne ble tilknyttet fiskeindustri; plikter har blitt endret, konsesjoner og fartøy har blitt omsatt.

3.1.3 Stor forskjell på plikter og faktiske leveranser

Det er i dag stor avstand mellom de kvantum som er pliktbelagt og de kvantum som faktisk landes og foredles i pliktkommunene. Det landes mye fersk og fryst torsk i Båtsfjord, det landes mye fryst torsk i Berg og en del av både fersk og fryst torsk i Hadsel og Hammerfest. Ellers er det lite trållandinger i disse kommunene. De største kvantaene landes i Tromsø eller Ålesund som fryst.

Industrisyssetningen i de tilgodesette kommunene har vært nokså stabil de siste årene.



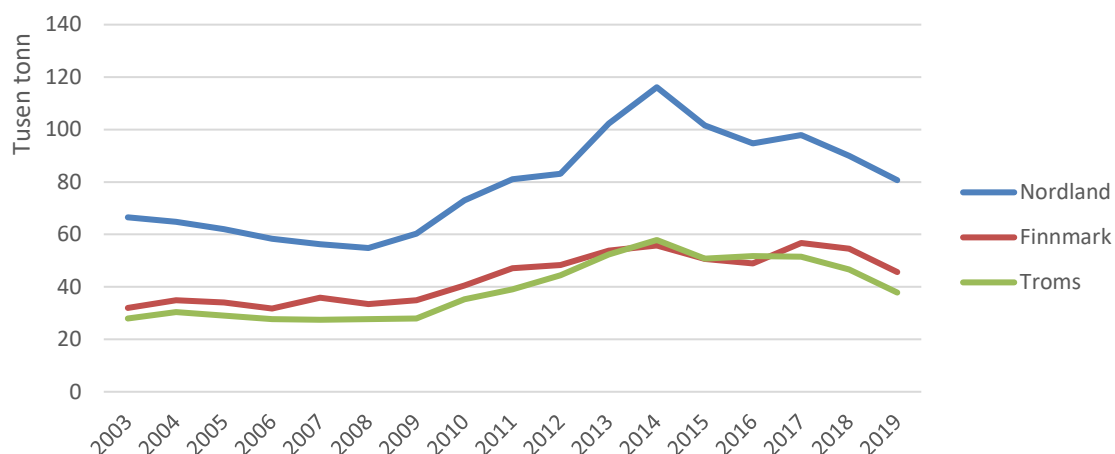
Figur 1 Sysselsetting i tilgodesette kommuner. (Kilde: SSB)

3.2 Råstofftilgangen er god

Dette avsnittet vil illustrere tre hovedpoenger, nemlig at råstofftilgangen i Nord-Norge historisk sett er god, at Nord-Norges andel av landingene av hvitfisk øker, men samtidig at en mindre andel av fisken foredles i Norge.

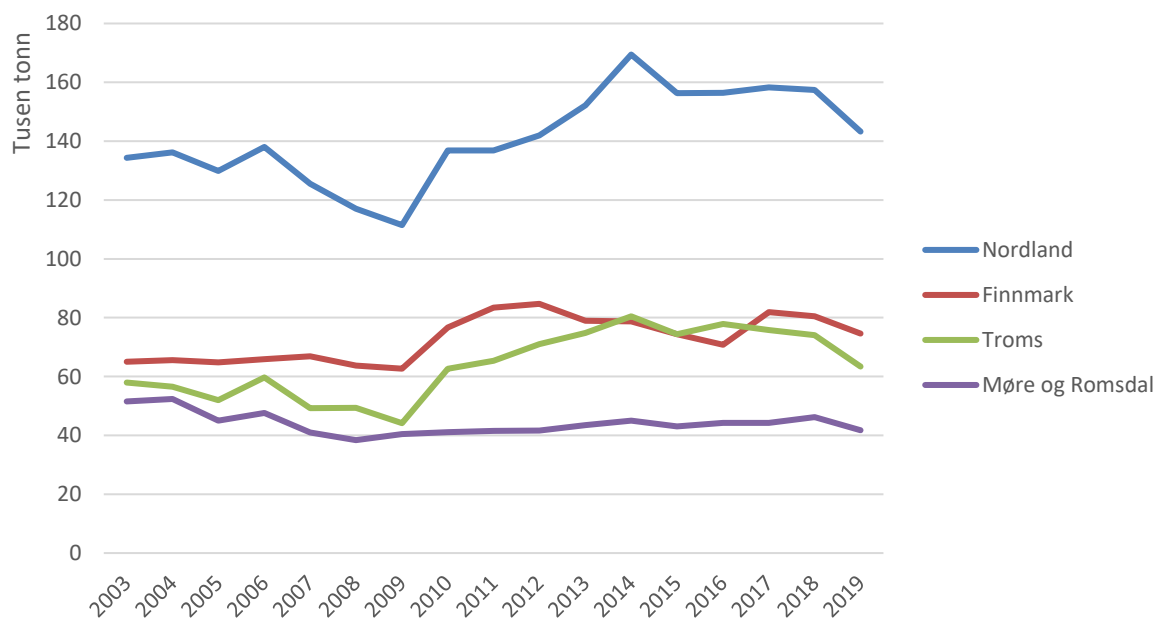
3.2.1 Landinger i Nord-Norge

Utviklingen i landingene av fersk torsk i Nord-Norge følger i hovedsak kvoteutviklingen, med omtrent en doubling fra 2008 til 2013, og reduksjon de siste årene. Selv med reduksjonen de siste årene er kvotene høyere enn de var i perioden fram mot 2009.



Figur 2 Landinger av fersk torsk i de nordnorske fylkene, 2003–2019

De samlede landingene av fersk hvitfisk i Nord-Norge viser en svak økning sammenlignet med tidlig 2000-tall.

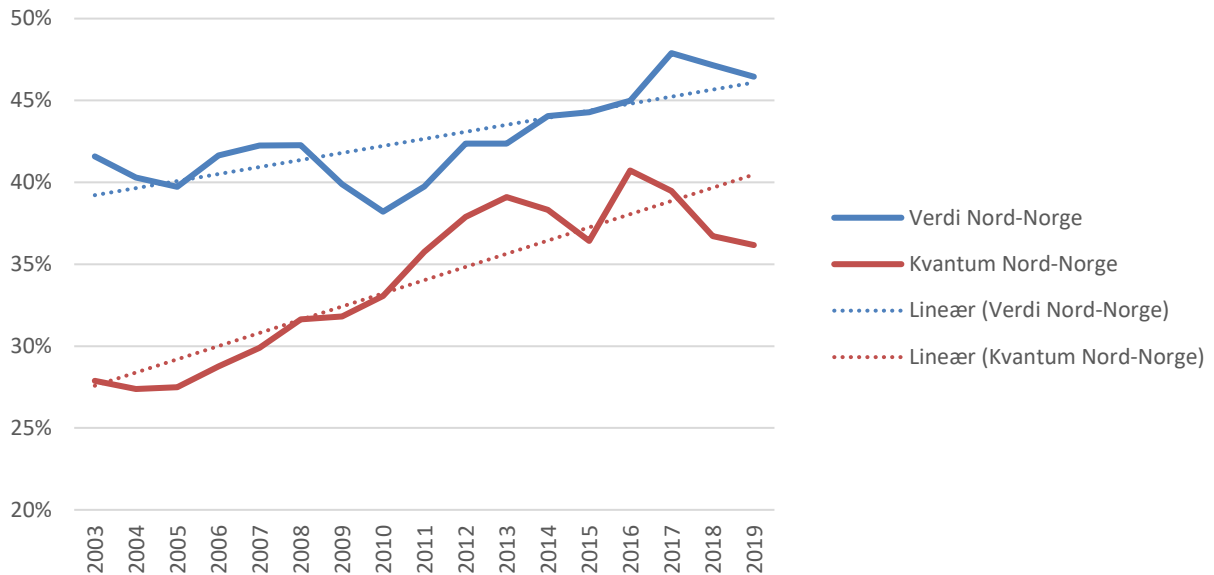


Figur 3 Landinger av fersk hvitfisk i de nordnorske fylkene, samt Møre og Romsdal, 2003–2019

De siste årene har de ferske hvitfisklandningene vært på mellom 140 000 og 160 000 tonn i Nordland, omtrent like mye som Troms og Finnmark til sammen (mellom 70 og 80 tusen tonn på hver).

3.2.2 Nord-Norges andel av landingene øker

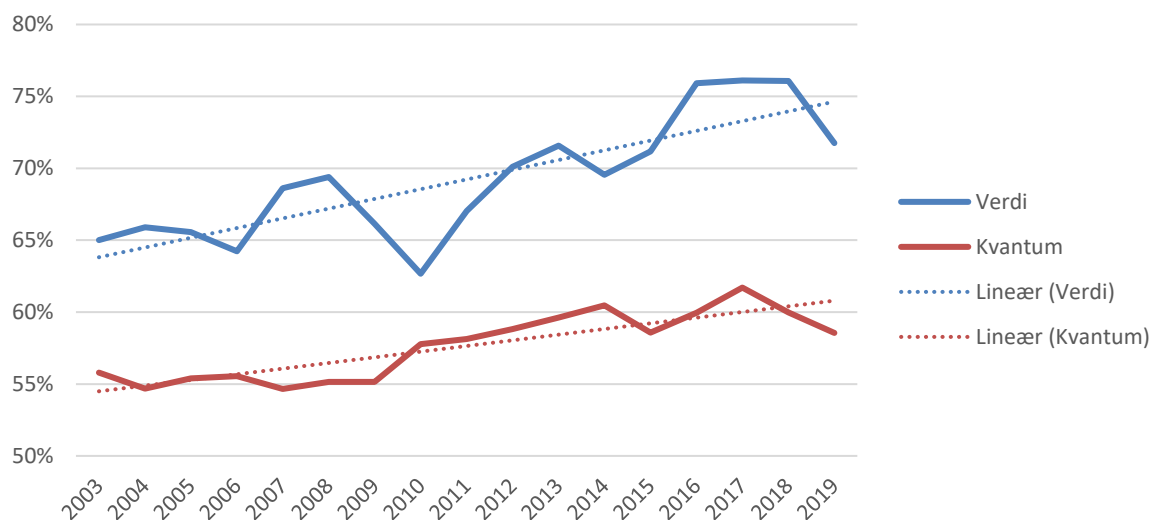
Nord-Norges andel av landingene fra norske fartøy har økt jevnt de siste 20 årene, både i kvantum og verdi. I kvantum har andelen økt fra 28 til 36 %, i verdi har andelen økt fra 42 til 47 %.



Figur 4 Andel av norske landinger som landes i Nord-Norge, all fisk fra norske fartøy

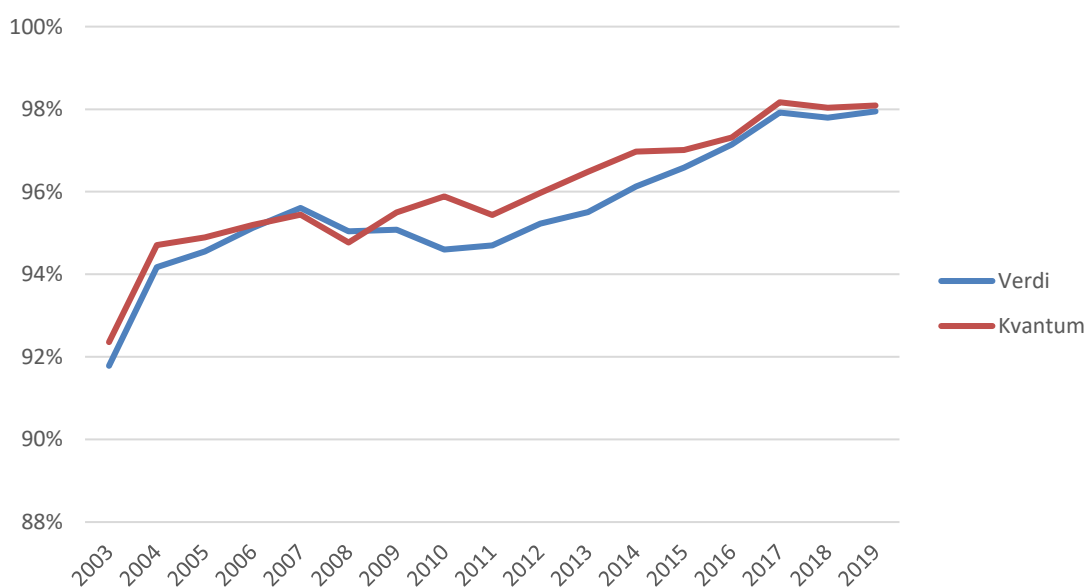
Når andelen av kvantumet og andelen av verdien utvikler seg ulikt, så har det sammenheng med sammensetningen av fangsten. Nord-Norge har tradisjonelt hatt en stor andel av hvitfisklandningene og en mindre andel av landingene av pelagisk fisk. Dette gjør at andelen av verdien er høyere enn andelen av kvantumet. Det er også hvitfisken, og spesielt torsken, som skaper mest aktivitet og verdiskaping på land.

Den nordnorske andelen av hvitfisklandningene har også vært økende. Målt i kvantum har andelen økt fra cirka 55 til rundt 60 % de siste årene, mens verdiens andel har økt fra 65 % i 2003 til rundt 75 % de siste årene.



Figur 5 Nord-Norges andel av landinger av hvitfisk fra norske fartøy, fangstverdi og rundvekt

Når verdiandelen øker mer enn kvantumsandelen skyldes nok det først og fremst at Nord-Norge har fått en større andel av torsken. Andelen av fersk torsk som landes i Nord-Norge har siden 2003 steget fra 92 til 98 %, se figuren nedenfor.

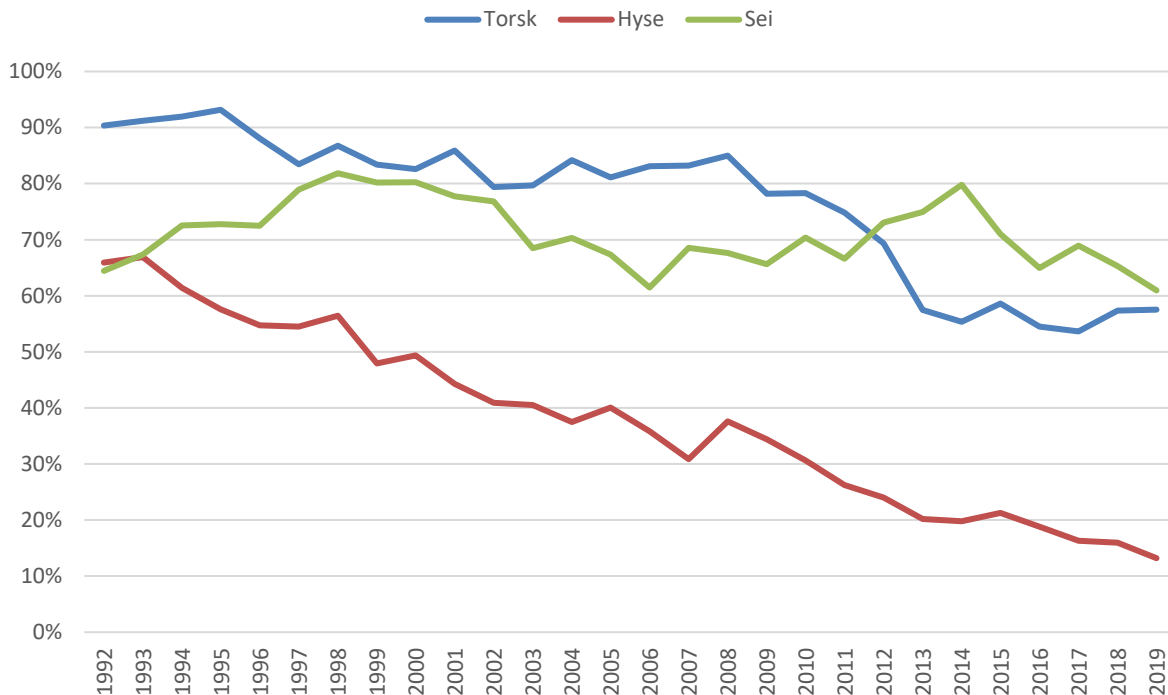


Figur 6 Landinger i Norge av fersk torsk fra norske fartøy, fangstverdi og rundvekt

Det samlede bildet er tydelig: Nord-Norges andel av hvitfisklandningene øker. Forklaringene på det som måtte være av redusert aktivitet i foredlingsindustrien må søkes på andre områder, det skal vi komme inn på i påfølgende avsnitt.

3.2.3 Det blir mindre foredling i Norge

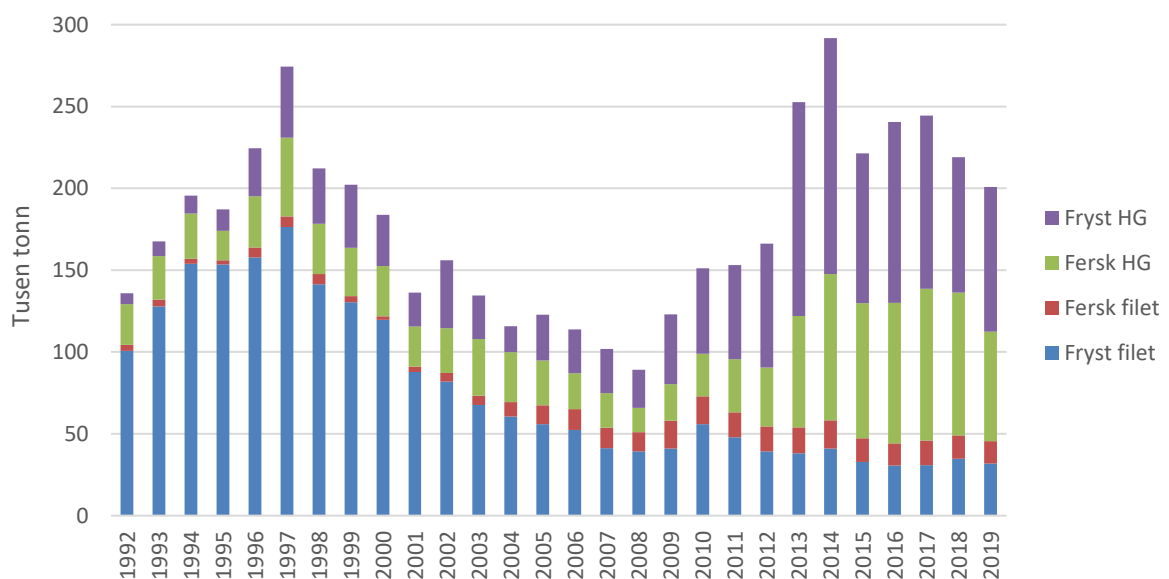
Andel av norsk fisk som foredles i Norge har gått nedover siden midten av 1990-tallet.



Figur 7 Andel av norsk torsk, hyse og sei som eksporteres som fersk eller fryst ubearbeidet fisk (Kilde: SSB)

Uforedlet fisk eksporteres som sløyd og hodekappet, enten fersk eller fryst. Mye av den blir videreforedlet i Baltikum, Polen eller Kina.

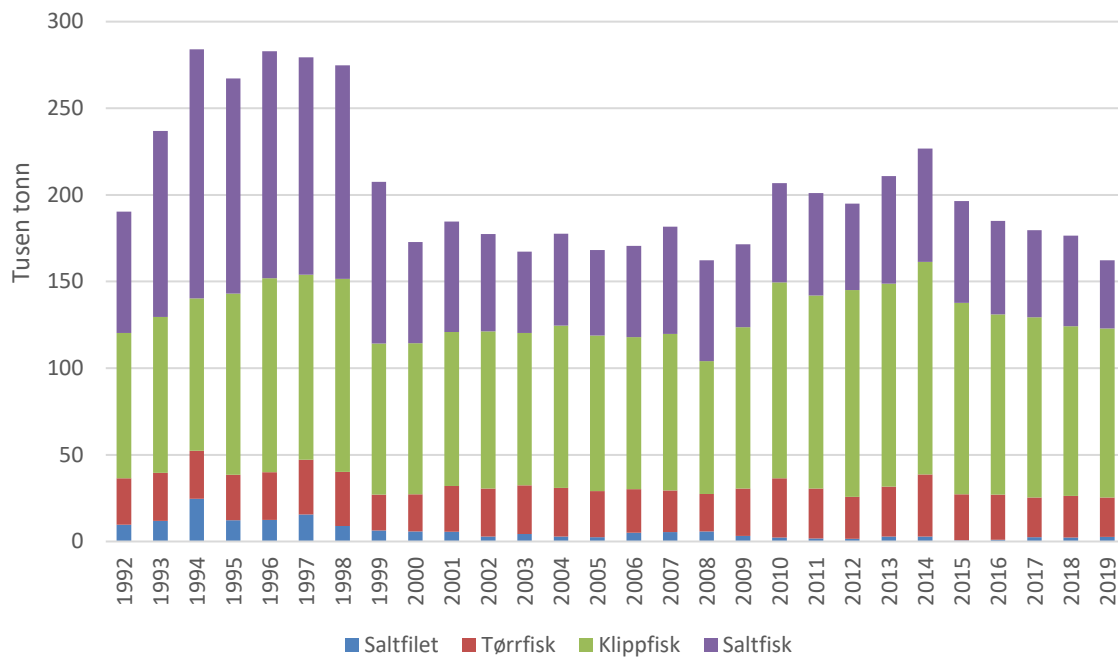
I Figur 8 har vi vist anvendelsen av torsk til fryst og fersk eksport. På 1990-tallet var fryst filet en dominerende produktgruppe, nå har produksjonen stabilisert seg på vel 30 000 tonn, rundt en femtedel av toppårene på 1990-tallet. Utover 2000-tallet ser vi en viss økning i fersk filet, ganske stabilt mellom 13 000 og 15 000 tonn. Den store kvoteøkningen fra 2009 og utover førte ikke til noen stor økning i filetproduksjonen, men en stor økning først i fryst HG (sløyd og hodekappet) og så i fersk HG.



Figur 8 Torsk til produksjon av filet og eksport som fersk eller fryst HG - rundvekt (Kilde: Fiskeridirektoratet)

Kvotøkningen håndteres med andre ord gjennom å eksportere fisk med liten foredlingsgrad, mens filetproduksjonen er nokså jevn. Dette inntrykket holder seg også om vi ser på den delen av torsken som har gått til konvensjonell produksjon.

Råstoffet som går til konvensjonell produksjon, er nokså stabilt fra år til år. På 90-tallet førte kvotøkningen til økning i produksjonen, spesielt av saltfisk. Når torsk kvoten doblet seg fra 2008 til 2013 så vi en viss økning i produksjonen (30–40 %), men langt mindre enn kvotøkningen. Mens kvotøkningen på 1990-tallet stort sett gikk til økt saltfiskproduksjon, så førte kvotøkningen fra 2008 til 2013 til økt eksport av fersk og fryst HG.



Figur 9 Torsk til produksjon av konvensjonelle produkter – rundvekt (Kilde: Fiskeridirektoratet)

Klippfiskprodusentene får tak i råstoffet de behøver enten gjennom kjøp av fersk eller fryst norsk fisk, eller ved import av fryst fisk. Klippfiskprodusentene bruker de fleste årene noe under 50 % fryst råstoff, hvorav omtrent halvparten er importert. Rundt 1/5 av råstoffet til klippfiskindustrien er norskfanget, fryst råstoff.

3.3 utfordringer for foredling

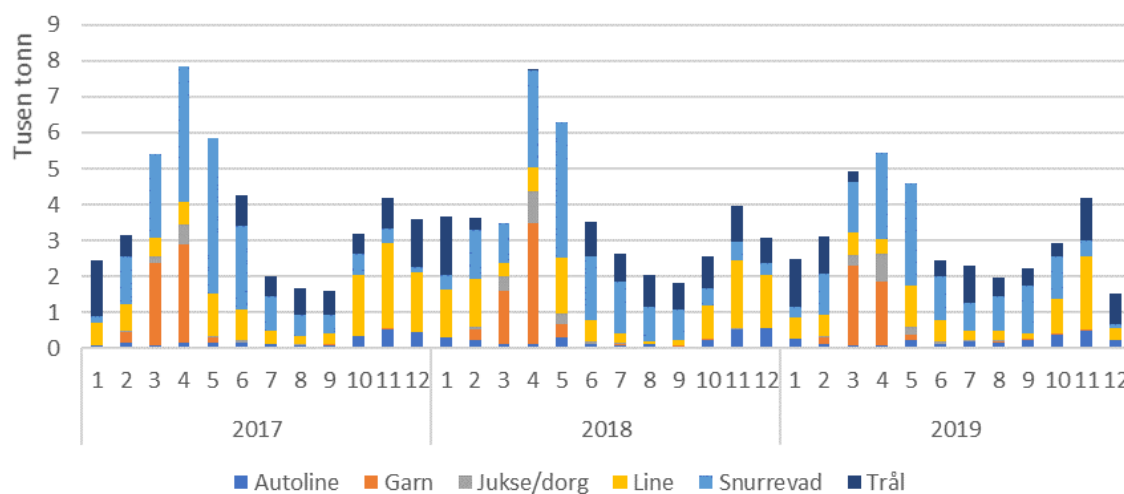
I foregående avsnitt viste vi at det finnes mye fisk tilgjengelig i Nord-Norge, men uten at industrien klarer å utnytte denne til foredling, og til å skape helårlig sysselsetting. Dette skyldes i hovedsak tre forhold som vi vil illustrere i det følgende: sesongmønsteret i landingene, ombordfrysing av fangsten og prisingen av den fisken som tilbys industrien fra leveringspliktige trålere.

3.3.1 Sesongmønster i torskefiskeriene

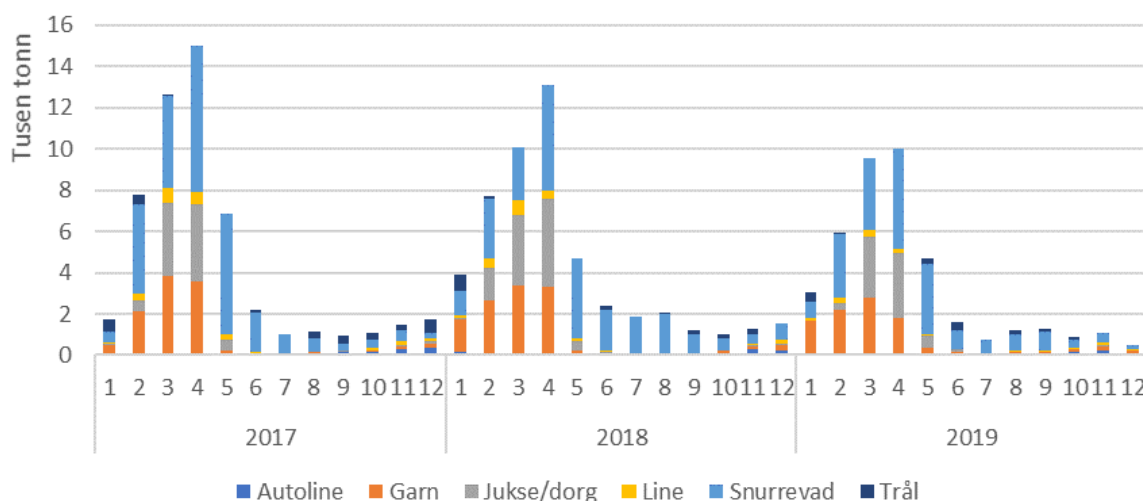
Torskefiskeriene har et utpreget sesongmønster, styrt av fiskens vandringer og dermed tilgjengelighet for kystflåten. Rundt 60 % av den ferske torsken landes mellom uke 4 og uke 20 (59 % i 2017, 62 % i 2019).

I figurene nedenfor har vi plottet landingene av fersk torsk for 2017–2019, for fem regioner. I alle regionene ser vi klare sesongvariasjoner, men det er også tydelig at sesongmønsteret blir mer markert jo lenger sør man kommer. Det går tydelig fram at det beste utgangspunktet for å drive helårlig industri finnes i Øst-Finnmark. Men legg merke til skalaen: det er markerte sesongtopper i Vest-Finnmark også, og på grunn av disse er det lett å få inntrykk av at det ikke finnes grunnlag for industri, men «bunnivået» i Vest-Finnmark er ikke så mye lavere enn i Øst-Finnmark. Det tilsier at det burde være grunnlag for at en del bedrifter kan drive helårlig.

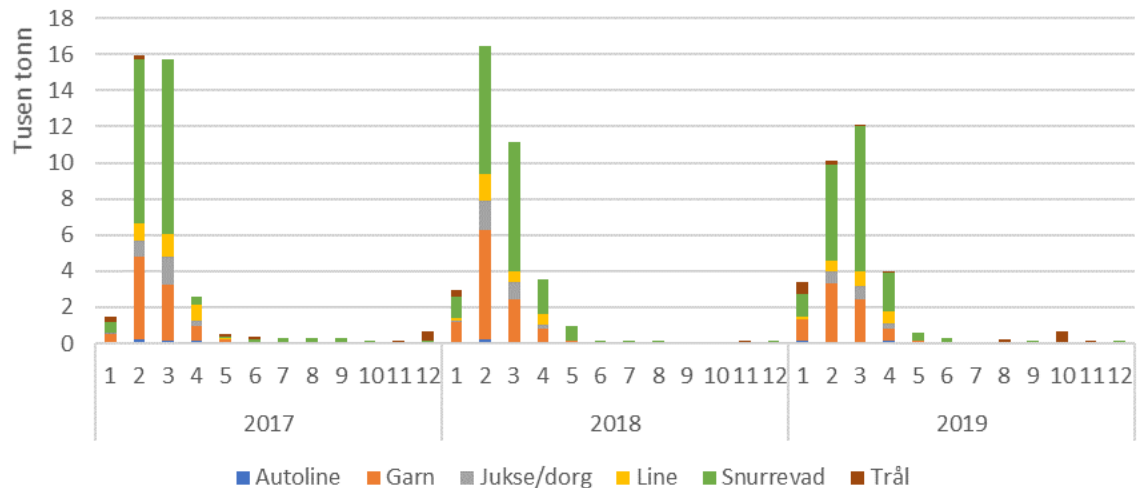
I figurene har vi stablet fangst med ulike redskap i samme søyle. Følger man de mørkeblå skraveringene vil man se at trållandingene kommer i de fleste måneder i Finnmark, med unntak av hovedsesongen i mars, april og mai.



Figur 10 Sesongmønster for landing av fersk torsk, Øst-Finnmark (Kilde: Fiskeridirektoratet)



Figur 11 Sesongmønster for landing av fersk torsk, Vest-Finnmark (Kilde: Fiskeridirektoratet)

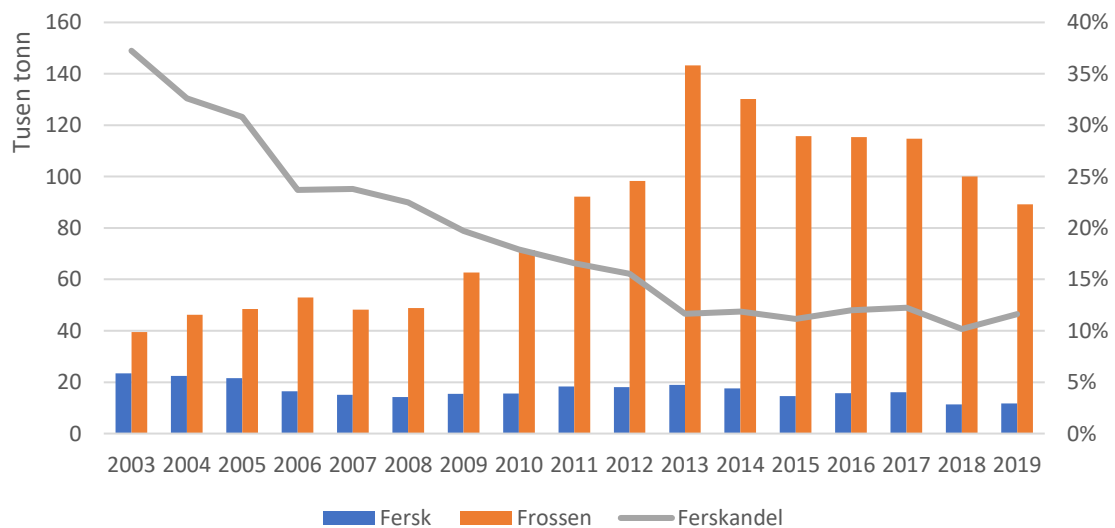


Figur 12 Sesongmønster for landing av fersk torsk, Vesterålen (Kilde: Fiskeridirektoratet)

Samlet illustrerer disse figurene at jo lenger sør man kommer, jo mindre er sannsynligheten for at man skal klare å få til helårlig produksjon, i alle fall om fersk torsk skal være en viktig del av råstoffbasen.

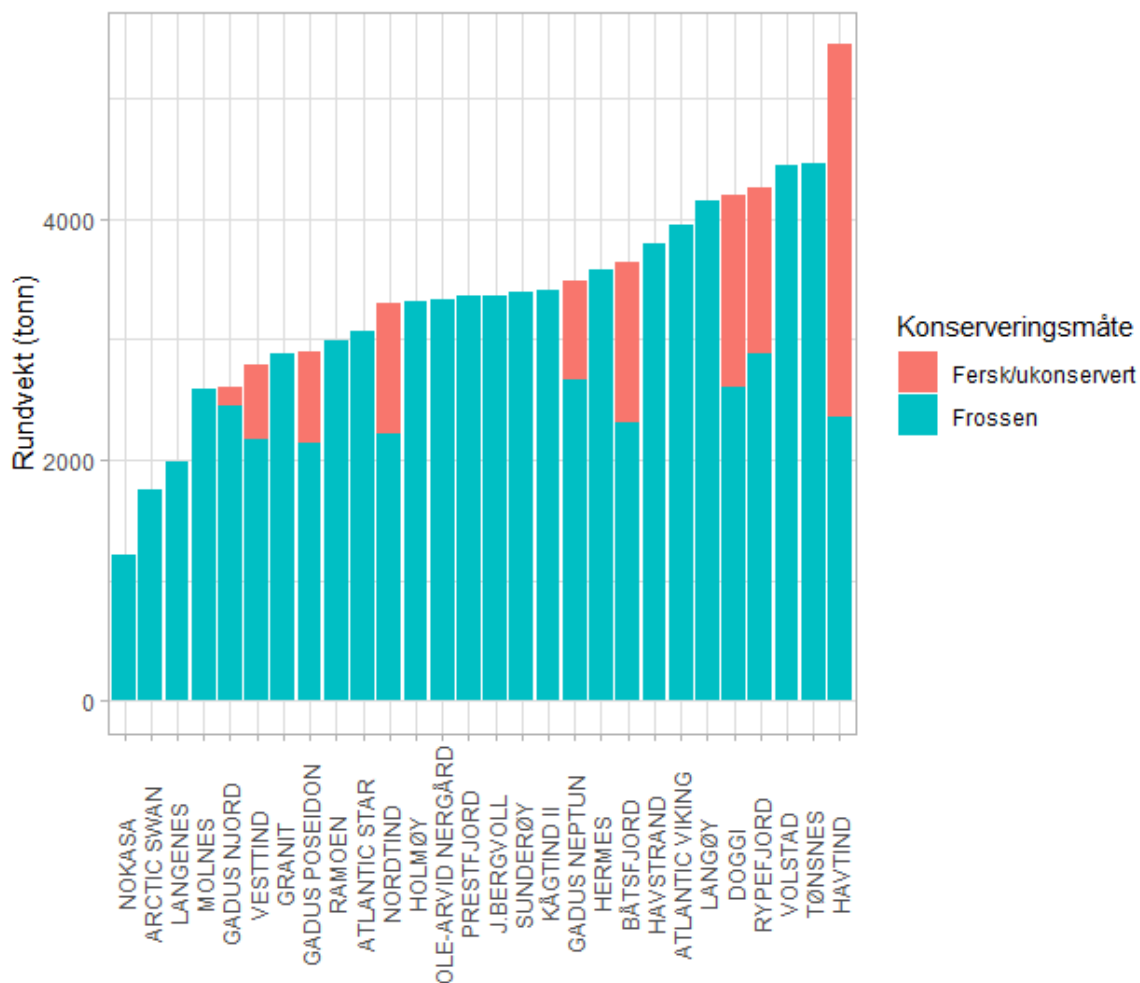
3.3.2 Trålflåtens landinger av ferskt og frosst råstoff

Trålerne har de siste årene landet rundt 100 000 tonn torsk, hvorav 11–13 % av råstoffet har blitt landet som ferskt, eller cirka 12–13 000 tonn ferskt råstoff gjennom året. Andelen har lagt på dette nivået siden 2013. Tidlig på 2000-tallet leverte trålerne over 35 % av torsken fersk.



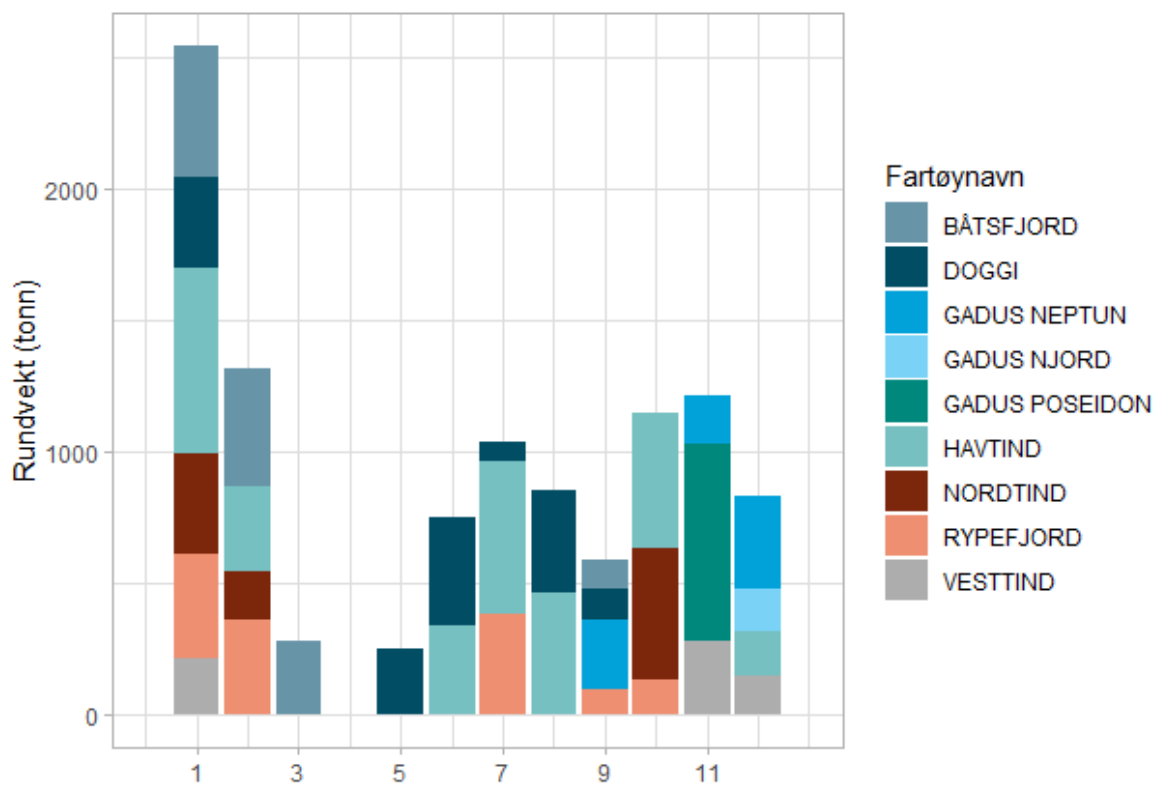
Figur 13 Torsketrålernes fangst av fersk torsk, samt andel fersk, 2003–2019 (Kilde: Fiskeridirektoratet)

Figuren under viser fangsten av torsk for alle torsketrålere i 2019. De fleste trålerne fisker mellom 3000 og 4500 tonn. De fleste leverer bare frosst torsk, mens 9 trålere leverer fersk. Til sammen leverte disse om lag 10 900 tonn fersk torsk i 2019 av en totalfangst på 97 800 tonn, hvilket utgjør 11,2 %. For de fartøyene som har levert fersk torsk så er andelen fersk mellom 7 og 57 % av all torskefangst, for 2019 nesten utelukkende tilhørende Lerøy Havfisk, der «Havtind» er i en særstilling.



Figur 14 Norske torsketråleres leveranser av torsk i 2019 fordelt på fersk og fryst (Kilde: Fiskeridirektoratet)

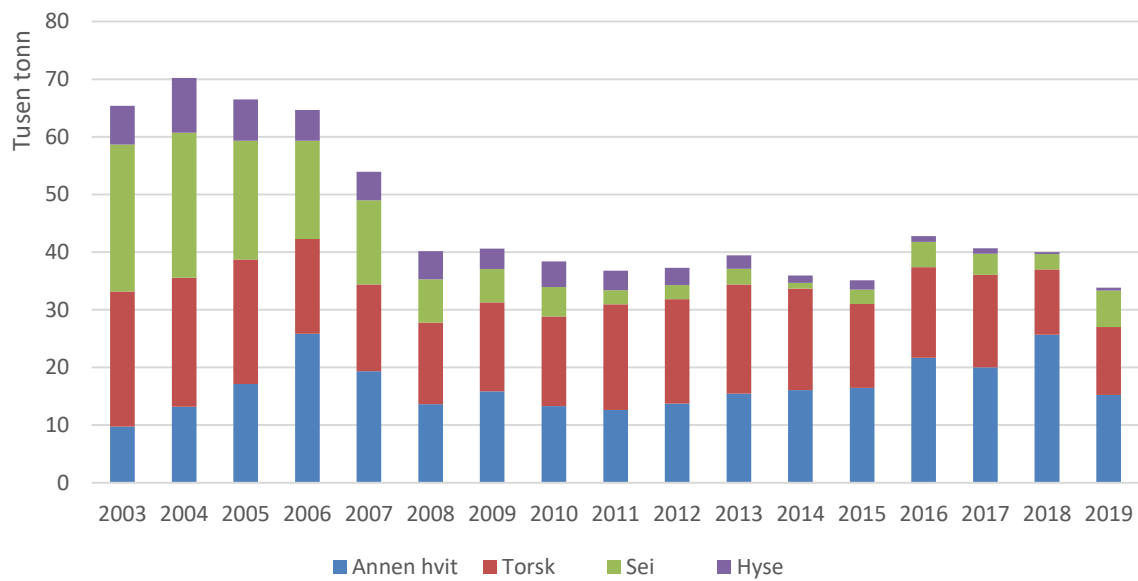
De ferske leveransene leveres i stor grad utenom hovedsesongen for torsk, med svært små landinger i mars, april og mai, men store landinger tidlig og sent på året. Figuren nedenfor viser landingene fra de 9 trålerne som leverte ferskt i 2019. April er ikke med i figuren (null landinger av fersk torsk). Vi ser også at i 2019 er januar måned i en særstilling for landing av fersk fisk fra trålerne, da om lag 1/4 av all fersk torsk fra torsketrålerne bringes til land fra seks ulike fartøy.



Figur 15 Ferske leveranser av torsk per måned fra norske torsketrålere i 2019 (Kilde: Fiskeridirektoratet)

Trålerne som leverte ferskt i 2019 tilhører alle Lerøy Havfisk, de leverer den ferske fisken hovedsakelig i Båtsfjord og Hammerfest. En del av ferskfisken blir distribuert med bil til andre anlegg i konsernet for produksjon der, mest til Melbu og Stamsund. Nergårds trålere har også levert en del ferskt de foregående årene, og vil levere mer når den nye fabrikk i Senjahopen blir ferdig.

Vi har hatt mye fokus på torsk, som den viktigste arten, men det kan være verdt å peke på at trålerne også fanger mye av andre fiskeslag. Dette er viktig råstoff for en del anlegg, men det er også et viktig poeng at trålgruppen ikke har samme ensidige fokus på torsk som en del kystfartøy, og at de fisker opp det meste av sine kvoter på både sei og hyse, og at de i tillegg bidrar til å fiske kvoter som kystflåten ikke er i stand til å ta. Figuren nedenfor viser trålerne landinger av fersk fisk fra 2003 til 2019.



Figur 16 Ferske landinger fra trålflåten, 2003-2019 (Kilde: Fiskeridirektoratet)

4 Ferskfiskordning for trålere

I forslagetets første kulepunkt foreslås en ferskfiskordning for torske-trålerne, etter modell av den ferskfiskordningen som allerede i dag eksisterer for kystflåtens fiske etter torsk i nord. Her vil vi først gi en kort beskrivelse av dagens ferskfiskordning før vi trekker opp muligheter, fordeler og ulemper ved den foreslåtte ordningen for torske-trålere. Nofima har tidligere evaluert ferskfiskordningen for Nærings- og fiskeridepartementet (Hermansen *et al.*, 2017) og vil kunne trekke vekslers på det arbeidet. Ideen om å innføre en ferskfiskordning for torske-trålerne har også vært lansert av flere tidligere i år, blant annet av Senja Arbeiderparti, av fiskekjøper Johan Arild Hansen¹⁰ og Håvard Albrigtsen ved Årvikbruket.

Innledningsvis i forslaget heter det at kystordførerne ser for seg at forslagene er knyttet til endringer i leveringspliktforordningen. Når det gjelder den foreslåtte endringen om en ferskfiskordning for torske-trålerne, der grunnlaget for bonusen hentes fra alle trålerne kvote, etter modell av ordningen i kystflåten, så er vi av den oppfatning at den kan gjennomføres uten endringer i leveringspliktforordningen, men inkorporeres i de årlige reguleringsforordningene. I dette tilfelle «Forskrift om reguleringen av fisket etter torsk, hyse og sei nord for 62°N i 2020», som blant annet trekker opp retningslinjene for kystflåtens ferskfiskordning.

Det bør i den forbindelse også vises til Kvotesystemet (Meld St 32 (2018-2019)) og Stortingets behandling av denne, der et flertall gav sin tilslutning til at det i et nytt kvotesystem avsettes inntil 5 prosent av torskeknoten «fra toppen» til såkalte ekstrakvotefordringer, som «*særlig kan benyttes til å bidra til å redusere sesongvariasjoner og øke fiskeindustriens tilgang på ferskt råstoff*» (s. 35). Til grunn for dette trekker imidlertid Regjeringen opp følgende prinsipp (på s. 33):

«For at denne avsetningen skal virke nøytralt på ressursfordelingen mellom ulike fartøygrupper, skal avsetningene rettes inn mot de grupper som har avgitt andeler til disse etter fordelingen 32/68 pst. til trål/konvensjonelle redskap.»

Dagens ferskfiskordning for kystflåten tas ikke fra toppen men fra gruppeknoten til konvensjonell kyst, og tilsvarende avsetning kan nok også foretas for trålgruppen. Dersom man henter avsetningen til en ferskfiskordning fra toppen vil, i henhold til prinsippet om nøytralitet, også konvensjonell havfiskeflåte måtte inngå i ordningen. I tillegg vil det være begrensende for det totalt avsatte kvantum og komme i konkurranse med andre ordninger (kvotebonus for levendelagring, evt. distriktskvoter og fremtidig rekruttering). Med en torskekvote som i 2020, på 343 000 tonn, så utgjør en 5 % avsetning om lag 17 000 tonn. Den forskriftsmessige ferskfiskordningen for lukket gruppe alene er på vel 15 000 tonn. Da er det ikke rom for andre ekstraordninger om kvantumet skulle vært tatt fra toppen.

Stortinget ga sin tilslutning til en fast fordeling av torsk mellom trål og konvensjonelle fartøy i størrelsesorden 32/68 %, til erstatning for trålstigen, men uttrykte samtidig at ressursfordelingen mellom grupper ikke skal endres vesentlig. I tillegg er det i vedtaks form uttrykt at åpen gruppe, som inntil i dag har hentet sitt kvotegrunnlag fra konvensjonelle fartøys kvoteandel, i fremtiden skal få sin andel fra «toppen», før fordeling til gruppene av disponibel kvote.

¹⁰ Se leserinnlegg i Fiskeribladet 24. februar (<https://www.fiskeribladet.no/meninger/-et-kvotesystem-med-fokus-pa-helariig-sysseisseting/8-1-71621>) og i Nordlys, 6. mai (<https://nordnorskdebatt.no/article/slik-kan-oke-aktiviteten-i-norsk>).

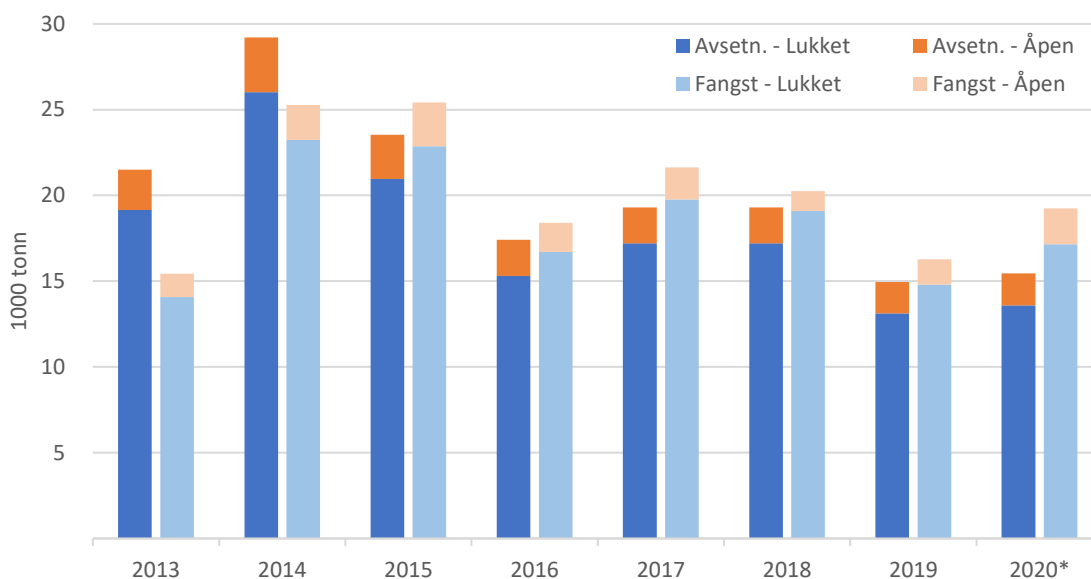
4.1 Ferskfiskordningen i kystflåten

Ferskfiskordningen i kystflåten er en ordning ment for å stimulere til større landinger av torsk utenfor sesongen slik at fiskeindustrien skal ha større kontinuitet i landingene. En annen hensikt med ordningen er å stimulere fisket etter sei, hyse og andre arter enn torsk i perioder med lite fiskeriaktivitet i torskesektoren. Ordningen er forbeholdt fartøy som leverer all fangst fersk, og innebærer at fartøykvoten (for torsk) avregnes med et mindre kvantum enn det som faktisk er landet¹¹. Leveranser av fersk fisk (der torsk inngår) gir et kvotetillegg for torsk, også dersom fartøyet ikke har torskekvote igjen. Tillegget avregnes på ukbasis på hele ferskfangster, og størrelsen på tillegget (i prosent) er avhengig av tidspunkt på året. I 2020 startet ordningen med 10 % tillegg fra 13. april, og økte til 30 % fra 13. juli. Denne andelen ble av departementet videreført to ganger mot slutten av året, til tross for at avsetningen ble beregnet oppfisket medio november. Forlengelsen av 30 % tillegg gikk dermed helt frem til 20. desember – da den ble redusert til 10 %. Som det går frem av Figur 17 under, så ble avsetningene til ferskfiskordning i lukket og åpen gruppe overfisket med henholdsvis 26 og 12 %. Året før (2019) ble ferskfiskordningen for første gang stoppet før årsslutt (29. november), mens tillegget andre år har økt helt opp til 90 % i slutten av året, for å sikre at avsetningen blir tatt.

Som et eksempel på hvordan ordningen har fungert på fartøynivå kan et fiskefartøy i andre halvdel av 2020 (etter 13. juli, med 30 % kvotetillegg i ferskfiskordningen), fiske 10 tonn fisk, hvorav 3 tonn torsk og 7 tonn av andre arter (sei, hyse, brosme, etc.) uten at noe av torskefangsten belastes fartøyets torskekvote.

Ferskfiskeordningen har vært virksom siden 2013 men også tidligere virkemidler har vært benyttet for å få spredd torskefangstene ut over året. I så måte kom ordningen som erstatning for tidligere bifangstordninger og periodisering av fisket. Teknisk sett avsettes en del av kystflåtens kvote til ferskfiskordningen, for henholdsvis lukket og åpen gruppe. Avsetningen er ikke spesifisert på de ulike hjemmelslengdegruppene, men innebærer i praksis at individuelle fartøykvoter reduseres. Til gjengjeld kan alle delta i fisket på ferskfiskordningen. Avsetningen til ferskfiskordningen har i perioden variert med mellom 7,5 og 11 % av summen av gruppekvotene til lukket og åpen gruppe, eller om lag 5 % av norsk torskekvote. I Figur 17 vises avsetning og fangst (i tonn) for henholdsvis lukket og åpen gruppe for årene i perioden 2013 til 2020.

¹¹ På Norges Råfisklags nettsider gis det en intuitiv forklaring på betydningen av ferskfiskordningen for fartøys fangst: https://www.rafisklaget.no/portal/page/portal/NR/PrisogStatistikk/Demo_ferskfiskordningen



Figur 17 Avsetning og fangst under ferskfiskordningen for henholdsvis lukket og åpen gruppe i årene 2013–2020 (foreløpige tall for 2020) (Kilde: Fiskeridirektoratet)

Som det går frem av figuren har avsetningen til ferskfiskordningen blitt overfisket alle år siden 2015, og også i 2020 ble noe støy rundt ordningen mot slutten av året¹². Tidvis har overfisket blitt belastet påfølgende års avsetning.

Ved evalueringen av ordningen i 2017 (Hermansen *et al.*, 2017) ble det slått fast at ordningen bidro godt til å nå formålet (flytting av fangst ut av hovedsesongen) men at den i tillegg har som en bieffekt at den er gunstig med tanke på mindre ressurskriminalitet, gjennom at insentivene for feilføring av seddel og utkast reduseres, og at all fangst tas med på land. I tillegg har ordningen i noen grad stimulert til et økt stamplinesfiske på Finnmarkskysten med positive effekter for både kvalitet og sysselsetting i land.

Blant ulempene ved ordningen som trekkes frem i evalueringen (Hermansen *et al.*, 2017) pekes det på særlig tre forhold. For det første innebærer forflytningen av fisket ut av sesong en regional dimensjon der fisketrykket og fangstene kommer Finnmark og Øst-Finnmark best til gode. Et annet er at det kan være et problem med tanke på kysttorskbeskatningen at fisket flyttes ut av sesongen. Men med hovedtrykket i Finnmark, der innslaget av norskarktisk torsk er størst, demper denne effekten. Et siste ankepunkt er at ordningen stimulerer til stor fangst av arter som ikke bidrar til verdiskaping i land, der særlig blåsteinbit og skater blir trukket frem. Siden 2017 har ikke blåsteinbit inngått i bonusgrunnlaget for kvotetillegget, og fra kjøperhold er det uttrykt at skate har gått fra å «gå i kverna» til å finne godt betalte markeder.

Evalueringen viste til at ferskfiskordningen for kystflåten samlet bidro til redusert verdiskaping, hovedsakelig gjennom økte fangstkostnader utenom sesongen, selv om den for enkeltfartøy bidrar til

¹² Se f.eks. Fiskeribladet 21. september, der daglig leder Frank Kristiansen ved Båtsfjordbruket, under overskriften «Frykter han må permittere hele staben like før jul», antyder at avsetningen kan være brukt opp til 1. november. Ved samme tidspunkt i 2019 gjensto 5 000 tonn (mot 4 200 tonn i 2020). Da var avsetningen oppfisket i midten av november, men myndighetene lot den fortsette 14 dager til, til 6. desember og dernest 20. desember, ved å belaste overfisket på 2020-avsetningen.

økt verdiskaping. For kystsamfunn og foredlingsbedrifter har ordningen en positiv verdiskapingseffekt ved at økte volum og andre arter utenom sesong kommer til foredling. Den samlede effekten er vanskelig å anslå. BDO (2018: 5) viser, med gitte forutsetninger, at: «Ferskfiskordningen bidrar med en verdiskaping på 370 MNOK per år (...) basert på 2017 tall. Dette gir en direkte virkning på 650 årsverk i foredlingsindustrien.», og at «total sysselsettingseffekt med ringvirkninger av ferskfiskordningen er beregnet til 1 070 årsverk.»

4.2 Ferskfiskordning for trålflåten

I forslaget fra kystordførerne står følgende med tanke på en ferskfiskordning for flåten:

For å stimulere til at også trålerne skal levere mer ferskt råstoff til fiskeindustrien, innføres det ferskfiskordning for trålflåten etter samme modell som hos kystflåten. Dette innebærer at de trålerne som leverer ferskfisk til fiskeindustrien får en kvotebonus. Denne kvotebonusen på minimum 20 % tas fra grunnlaget til alle trålerne. Det må også utredes en tidsavgrensning for ordningen, og hvorvidt det er mulig å la tidsavgrensningen gå på tvers av kalenderår (januar måned påfølgende år).

Ferskfiskordningen for kystflåten er det redegjort for ovenfor i kapittel 4.1. I konkretiseringen av forslaget for trålflåten (torsketrålerne) heter det at kvotebonusen skal gå til trålere som leverer ferskfisk til fiskeindustrien. Denne kvotebonusen skal være på minimum 20 % og skal tas fra alle (torse-)trålernes kvotegrunnlag.

Det er minst tre forhold i beskrivelsen av en ferskfiskordning for trålerne som trenger nærmere omtale.

1. Kan kystflåtens ferskfiskordning tjene som modell for en tilsvarende for torsketrålflåten?
- Hva «teller med» som ferskfiskleveranser til fiskeindustrien (grunnlaget for kvotebonus)?
2. Kvotebonus på minimum 20 % skal tas fra trålernes kvotegrunnlag: Er det andelen av gruppekvoten avsatt til ferskfiskordningen som skal være minst 20 % eller er det kvotetillegget som skal utgjøre 20 %?
3. Tidsavgrensning – til hvilket tidsrom skal kvotetillegget gjelde? Kan det tenkes å gå over årsskiftet?

4.2.1 Kan kystflåtens ferskfiskordning tjene som modell for torsketrål?

Om en ferskfiskordning for trålerne skal utformes etter mal fra kystfiskeflåten er det en del spørsmål som bør avklares først. I det følgende vil vi for øvrig avgrense diskusjonen til torsketrålerne. Kvotegrunnlaget på torsk til trålerne går også i begrenset grad til seitrålerne, men disse har ingen leveringsforpliktelser til nordnorske fiskeindustribedrifter, steder, kommuner eller regioner, derfor utelates de i det følgende.

Et viktig spørsmål som bør avklares er hvilket opplegg for ferskfiskordning som velges: En der leveranser av annen fersk fisk (hyse, sei og andre arter) utløser en bonus for fersk levert torsk, eller om fersk torsk alene kvoteavregnes med en lavere faktor (eksempelvis 0,8). For kystflåtens del kan både fersk rund og fersk sløyd uten hode inngå for ferskfiskbonus, og det er vel ingen grunn til at det skulle være forskjellig i en ordning for torsketrålerne, selv om det nok kan være vanskelig å levere særlige kvantum av usløyd fisk når fisken landes ett til tre døgn etter fangst. Fryste landinger av HG-

torsk er normalen i trålflåten, noe som vel skulle tilsi at også eventuell fersk fisk fra denne flåten leveres som sløyd og hodekappet.

Et av målene for ferskfiskordningen for kystflåten har vært å få den til å utnytte kvotene på andre fiskeslag. For torskeetrålerne har ikke dette vært en relevant problemstilling ettersom de jevnt over utnytter sine kvoter godt, og tidvis har fått refordelt kvoter av hyse og sei fra kystflåtens uutnyttede kvoter seint på året, når forvaltningen anser det som usannsynlig at disse vil bli tatt. De har også byttet torsk mot kystflåtens hysekvoter. Å legge opp til en kvotebonus på torsk gjennom landinger av ferskt råstoff fra hyse og sei, vil av den grunn være lite hensiktsmessig. Trålfiske etter sei og hyse er av en annen karakter enn fisket etter torsk, slik at et blandingsfiskeri etter disse artene vanskelig lar seg gjennomføre samtidig som fangsten skal landes fersk. Det kan nok la seg gjøre i de tider av året da det blant torskeetrålerne foregår et blandingsfiskeri. Men all den tid fangst av fersk fisk må skje maksimalt 2–3 dager før landing, så kan det være utfordrende å få til et effektivt trålfiske dersom man aktivt må lete og fiske etter andre arter enn torsk. Å se for seg at torskeetrålerne skal kunne nyttiggjøre seg slik bonus gjennom landing av arter som uer, blåkkeite og steinbiter, synes også lite sannsynlig all den tid de utgjør en så begrenset andel av dagens fangster.

En kopling av kvotebonusen mot landinger av fersk sei og hyse er en mulighet, men her bør man være klar over eventuelt uheldige konsekvenser, som at industrien i begrenset grad har vist interesse for fersk hyse. De uheldige konsekvenser man har sett i kystflåtens ferskfiskordning, som fangst av undermåls hyse og leveranser av dårlig kvalitet¹³, er også et argument for å begrense ordningen til torsk. En ferskfiskordning basert på all hvitfisk ville selvsagt gjort at anleggene ville blitt tilført mer ferskt råstoff til foredling, men med industriens begrensede interesse for ferskt råstoff av for eksempel hyse, og eventuelle tilleggsutfordringer knyttet til råstoffets kvalitet (og ferskhet) kan nok fort ulempene overskygge fordelene. Som et alternativ kunne bonusen vært rettet mot fersk levert sei og hyse alene. Her kan det være et spørsmål om kvalitet, og om hvorvidt anleggene ønsker fersk hyse. Fersk hyse er i liten grad etterspurt av foredlingsleddet.

Det som kanskje kan betraktes som et hovedalternativ kan være at fersk torsk, innenfor de perioder som tidsavgrensningen bestemmer, gis en annen kvoteavregning enn fryst torsk, eksempelvis 80 %, slik at insentivet for å lande ferskt råstoff forsterkes, og at bonusen beholdes så lenge avsetningen varer. Dette vil være en innretning mer i overensstemmelse med kvotebonusen for levendefangst, der leveranser av levende torsk (fra den større kystflåten) fra 2008 frem til i dag har fått redusert kvoteavregning, der kvotetrekket har vært mellom 20 og 50 %, innenfor ei avsetning på mellom 200 og 4 000 tonn.

For ferskfiskbonusen i kystflåten ligger det ingen krav til bearbeiding for fiskeindustribedrifter som er mottakere av dette. For fisk som kjøpes av trålflåten i medhold av leverings-/tilbudsplikten bør det avklares om det skal stilles krav om bearbeiding for fiskeindustrien som kjøper fersk fisk underlagt en ferskfiskordning for torskeetrålflåten. Det kan i utgangspunktet synes naturlig å videreføre et slikt krav, men dersom målet er mer ferskfisk til fiskeindustrien så kan det virke mot sin hensikt. I noen tilfeller vil kanskje spesialiserte produsenter være nødt til å «videreselge» noe av råstoffet som ikke passer inn i produktmiksen, det være seg andre arter enn torsk, eller fisk av ukurant størrelse eller kvalitet. Dersom ordningen gis en innretning der det kun skal gjelde for leveringspliktige trålere, vil det kanskje

¹³ Se for eksempel Fiskeribladet 30. september under overskriften: «Småhyse på billigsalg gir torskekvoter», og tidligere oppslag om blant annet fangst av hyse ved Bjørnøya/Hopen for å få tilgang til ferskfiskbonus.

i større grad være naturlig med et krav om bearbeiding, i tråd med bearbeidingsplikten hjemlet i leveringspliktforskriftens §3, 5. og 6. ledd. Der heter det at anleggene som kjøper leveringspliktig råstoff skal være registrert i fiskebruks- og kjøperregisteret, og at bedriften alltid skal foreta bearbeiding av 70 % av torskefangstene omfattet av leveringsplikten før videresalg.

4.2.2 Kvotebonus på minimum 20 prosent

I kystordførernes forslag til ferskfiskordning heter det blant annet at «*kvotebonusen på minimum 20 % tas fra grunnlaget til alle trålerne*». Et slikt forslag innebærer at det avsettes en del av trålernes gruppekvote, akkurat som ferskfiskordningen for kystflåten. I 2020 var avsetningen til ferskfiskordningen i lukket kystflåte på 13 586 tonn (justert for fjorårets overfiske) og tilsvarer en andel på 8,2 % av gruppekvoten. For åpen gruppe tilsvarer avsetningen på 1 870 tonn en andel på 9,2 % av gruppekvoten. Dersom det med utsagnet i forslaget menes at avsetningen til en ferskfiskordning for trålkvoten skal være på 20 % så vil vi påpeke at dette kan synes mye. I dag leveres drøyt 10 % av dagens gruppekvote av torsk for trålerne som fersk (10 900 tonn av 98 900 tonn i 2019). Om 20 % av trålernes gruppekvote for 2020 (106 000 tonn) hadde vært avsatt til en ferskfiskordning (21 200 tonn) så kan man med stiliserte eksempler anskueliggjøre hvilke kvanta ferske landinger som ville krevdes for å utnytte hele avsetningen.

La oss skissere to eksempler man kan basere bonusen på: 1) bonus basert på fangst av bare torsk eller 2) på all hvitfisk.

1 Kvotebonus utelukkende på landinger av fersk torsk fra trålerflåten

La oss se først på et scenario der landinger av fersk torsk premieres med en lavere kvoteavregning. I et slikt tilfelle vil ett tonn fersk torsk, med en kvoteavregning på 800 kilo, gi 25 % bonus på faktisk landet kvantum.

En ferskfiskordning der det gis en 25 % kvotebonus, gjennom redusert kvotetrekk ved landinger av fersk torsk, kan «finansieres» gjennom en egen avsetning tatt fra trålernes gruppekvote. Om det avsatte kvantum til en ferskfiskordning for torsketrålerne skulle være på 20 % av gruppekvoten, så ville avsetningen i 2020 utgjort 21 200 tonn. Med et kvotetrekk på fersk torsk på 80 % så ville hele gruppekvoten til torsketrålerne (106 000 tonn) måtte leveres fersk for å utnytte hele avsetningen.

Mulighetene for en slik innretning er selvfølgelig til stede, men på kort og mellomlang sikt er det nok lite sannsynlig at torsketrålerne skulle kunne nyttiggjøre seg en slik ordning fullt ut. En avsetning av 20 % av gruppekvoten til en slik ordning vil innebære en redusert kvote per faktor til de individuelle trålerne, der de som ikke klarer å utnytte ferskfiskordningen får reduserte fiskemuligheter i forhold til dagens. For de som eventuelt klarer å levere alt ferskt vil fangsten være på nivå med dagens tildelte kvoter, men til høyere kostnader. Å levere mer ferskt innebærer flere og kortere turer, og dermed mer gangtid til og fra fiskefeltet med «halvfulle båter». Å gå tilbake til å levere alt ferskt ville dermed bety både store endringer av driftsmønster og kostnadsbilde.

2 Kystflåtens ferskfiskordning som mal, bonus basert på alle landinger av fersk fisk

I kystflåtens ferskfiskordning gir all fersk fisk grunnlag for bonuskvote på torsk. Det betyr at man for hvert kilo av både torsk og andre hvitfiskarter (sei, hyse, uer og andre arter) får 0,25 kg ekstra kvote. Om man setter kvotebonusen for torsk til 25 %, og forutsetter at trålerne i hver landing har like mye annen fersk fisk som av fersk torsk, ville man med samme avsetning til ferskfiskordning antageligvis få like mye fersk fisk på land, men mindre fersk torsk. (21 200 tonn torsk) kunne forutsatt landinger av

fersk torsk i størrelsesorden 35 000 tonn sammen med landinger av annen fersk fisk i samme størrelsesorden (35 000 tonn). I et slikt tilfelle ville trålerne måtte lande 1/3 av torsken fersk, sammen med 35 000 tonn av annen fersk fisk. Om vi holder oss til trålerne kvoter av hyse og sei i nord i 2020 så ville de 35 000 tonnene utgjort om lag nesten 40 % av trålerne kvoter på disse artene (hhv. 39 000 tonn hyse og 52 000 tonn sei i nord). En større kvotebonus (30 %), under samme forutsetninger (50/50 torsk og annen fisk i fersklandingene, og ei avsetning på 21 200 tonn) og ville bety at 53 000 tonn torsk måtte landes fersk (halve kvoten) og 53 000 tonn av andre arter (nesten 60 % av deres sei og hysekvoter i nord).

Hvorvidt dette er en relevant og akseptabel mulighet, tar vi ikke stilling til her, men som nevnt ovenfor kan det være et spørsmål om dagens torsketrålflåte er i stand til å nyttiggjøre seg en slik avsetning innenfor de rammer det her vises til. I 2019 var det som vist 9 torsketrålere som stod ansvarlige for alle landinger av fersk torsk. Om vi antar at 10–12 trålere er i stand til å fangste fersk torsk i dag, og legger til grunn en gjennomsnittsbetraktning for individuelle fartøykvoter, så måtte alle disse bringe all torsk fersk på land for å oppfylle en slik ferskfiskordning som skissert. Over tid kan nok alle trålerne, i større eller mindre grad legge til rette for ferskleveranser av denne størrelsesorden, men spørsmålet hvorvidt dette kan la seg realisere samtidig (ferske landinger av torsk, hyse og sei) basert på maksimalt to tre dager gammel fisk, og industriens interesse for det hele kvantum av slike landinger, gjenstår enda. Ikke minst fordi kvaliteten kan variere, ikke bare mellom arter, men også til ulike tidspunkter av året (før og etter gyting f.eks.).

Mindre avsetning?

En ferskfiskavsetning på 10 % av torsketrålerne gruppekvote av torsk, med om lag 10 600 tonn i 2020 (litt lavere enn avsetningen til lukket kyst det året), ville kunne dekke en stor økning i landingene av fersk torsk. En bonus på 25 % på landinger av fersk torsk (kvoteavregning på 80 %) vil kunne være tilstrekkelig til at om lag halvparten av trålgruppens kvote leveres fersk. En avsetning til ei ferskfiskordning på 10 600 tonn vil være tilstrekkelig til å dekke inn kvotebonusen for 53 000 tonn fersk torsk (42 400 + 10 600). Dersom viljen ikke er til stede i trålflåten til å fiske dette kvantumet ferskt, og det mot slutten av året viser seg at avsetningen ikke vil bli fullt ut benyttet, så kan myndighetene legge til rette for en refordeling, der ubenyttet avsatt kvantum kan overføres kystflåten for å oppnå målet om ferske landinger. I tillegg vil det være et spørsmål om de øvrige krav i leveringspliktforskriften skal gjelde – eksempelvis primær og sekundær plikt, bearbeidingsplikt og prisbestemmelsene der.

Ferskfiskordning kun for plikttrålere?

Drøftingen over har tatt utgangspunkt i en avsetning til en ferskfiskordning til dekning av hele torsketrålflåten fangst av fersk torsk. Det er også mulig å utforme en slik ordning til kun å gjelde den leveringspliktige delen av flåten, naturlig nok med redusert potensial for ferske landinger av både torsk og eventuelt andre arter. Dette kompliserer regnestykket noe, og det kan nok legge beslag på noe større administrative ressurser i fiskeriforvaltningen dersom ordningen knyttes til bare deler av fartøyene i gruppen, gjerne med en sammensetning av kvoter med og uten leveringsplikt, heller enn til alle fartøyene: Det er knyttet leveringsplikt til cirka 60 % av torsketrålflåten kvoter. I tillegg er det slik at det er leveringsplikt på 80 % av torsken (og 60 % av hysa og ingenting av seien som tas av disse trålerne). Med andre ord vil da 48 % av torsken potensielt omfattes av en ferskfiskordning. Dette utgjorde 50.880 tonn i 2020.

Vi skal i det følgende presentere et par regnestykker som viser leveranser av fersk torsk ved ulike avsetninger. Vi tar utgangspunkt i at det de siste år har vært levert omtrent 10.000 tonn fersk torsk,

og bruker for enkelthets skyld det som basis for regneeksemplene (i tillegg runder vi av pliktige tråleres samlede torskekvote til 60.000 tonn og pliktig torskekvote til 50.000 tonn).

Det første regneeksempelet ser slik ut:

10 % av pliktige kvoter = 5.000 tonn settes av

- La oss anta at 20.000 tonn leveres fersk av ordinær kvote
- Dette utløser de 5.000 avsatte tonn som bonus
- Til sammen landes det da 25.000 tonn fersk torsk
- Dette utgjør 2,5 ganger dagens mengde fersk torsk
- Dette betyr også at halvparten av den pliktige torsken landes fersk

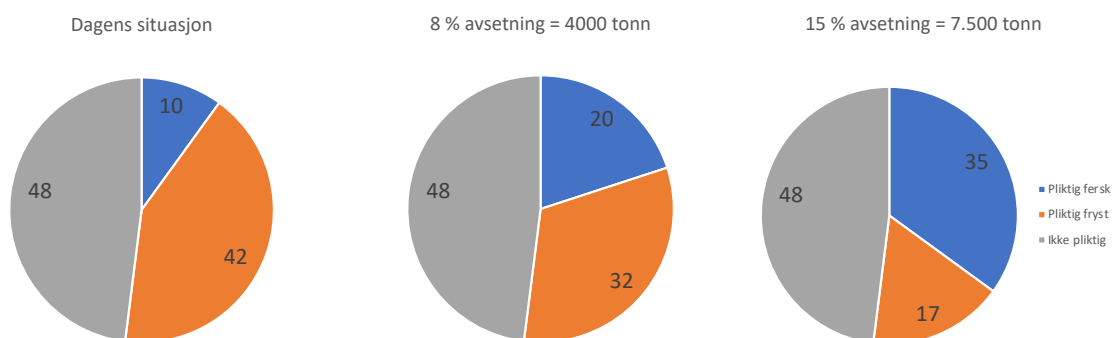
Om man setter av større eller mindre andel til ferskfiskordning, så kan realiserte landinger estimeres som i tabellen under. Lengst til høyre ser vi at en avsetning på 20 % krever at hele kvoten landes som fersk for at hele ferskfiskbonusen skal utløses, og at flåten dermed skal få fiske like mye som uten avsetning. Om all torsk skal landes fersk vil det føre til markerte endringer i driftsmønsteret og store økninger i fangstkostnader.

Tabell 3 Mengde og andel fersk torsk som landes ved ulike avsetninger til ferskfiskordning for plikttrålere

Andel avsatt til ordning	6 %	8 %	10 %	15 %	20 %
Fersk fisk fra ordinær kvote	12.000	16.000	20.000	30.000	40.000
Bonus	3.000	4.000	5.000	7.500	10.000
Samlet landing av fersk torsk	15.000	20.000	25.000	37.500	50.000
Andel av dagens mengde fersk	1,5 ggr	2 ggr	2,5 ggr.	3,75 ggr	5 ggr
Andel av pliktige torskelandinger	30%	40 %	50 %	75 %	100 %
Andel av plikttråleres torskelandinger	25 %	33 %	42 %	63 %	83 %

Hva som er «rimelig» andel skal vi ikke mene noe om, men vi ser av Figur 14 at en vanlig andel blant de trålerne som leverer fersk i dag er på 30–40 %, noen ligger på 10–20 % men én båt leverte nesten 60 % ferskt i 2019. Rundt årtusenskiftet leverte trålerne samlet cirka 35 % av torsken fersk.

I figuren under har vi illustrert hvordan landingene av fersk og fryst torsk fordeler seg. Vi har forutsatt at ikke-pliktig torsk leveres fryst. Til venstre i figuren er fordelingen i 2020.



Figur 18 Landinger av pliktig og ikke-pliktig torsk ved ulike avsetninger til ferskfiskordning

4.2.3 Tidsavgrensing

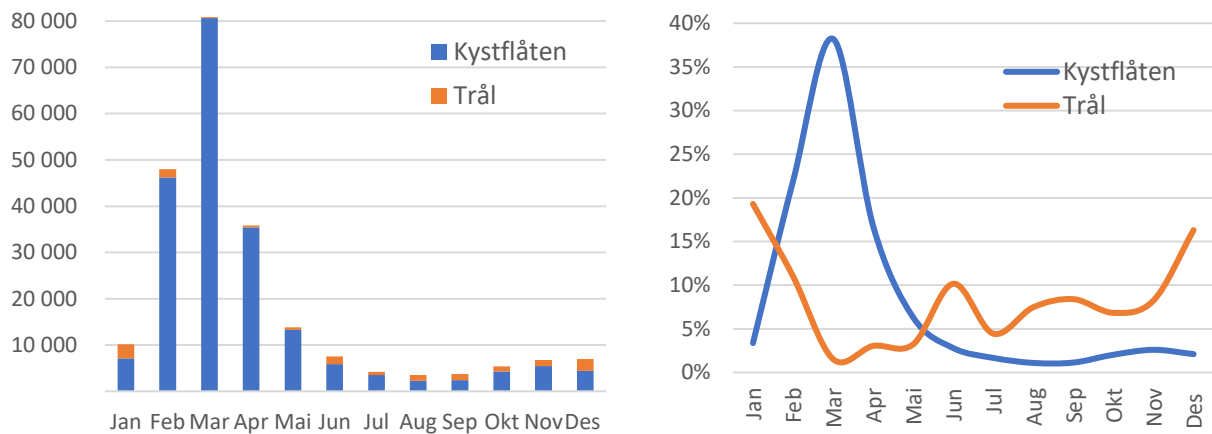
Et sentralt punkt i en ferskfiskordning er til hvilke tidspunkt den skal gjelde, og hvilken størrelse bonusen skal ha i ulike tidsrom av året. Ser vi til dagens ferskfiskordning så har formålet blant annet vært at fiskeindustrien skal få jevnere tilflyt av råstoff over året, særlig ettersom kystflåtens sesongtopp er så markant på våren (februar–april). Oppstarten av ordningen har variert mellom primo april og medio mai, noe som er kraftig kritisert fra deler av fiskeindustrien, ettersom det i hovedsak er i andre halvår fiskeindustrien har behov for mer ferskt råstoff. Samtidig har periodisering en klar geografisk effekt, der det gjerne er Finnmark og i hovedsak Øst-Finnmark som nyter godt av et fiske i andre halvår, på bekostning av nordre Nordland og Troms, dersom kvoter avsettes til fiske etter sesongen.

En ordning for torskestrålerne kan supplere den for kystflåten, og øke samlede ferskfisklandinger til fiskeindustrien. Man bør imidlertid være klar over at den ene kan redusere effekten av den andre, for eksempel gjennom at fiskeindustri som gjennom egne fartøy får tilgang til strålerne ferskfisk kan redusere sin etterspørsel etter kystflåtens landinger gjennom deres ferskfiskordning.

Om man skuler til torskestrålerne landingsmønster, og da kanskje særlig av fersk torsk (som det framgår av Figur 14, så ser vi at landingene av fersk torsk fra torskestrålerne gjennom dagens ordning finner sted i januar og i februar (med hhv. 2500 og 1500 tonn), lite og ingenting i månedene mars til mai, og så nokså jevnt med rundt 1000 tonn (550–1250 tonn) i måneden fra juni og utover året. Et annet trekk ved figuren er at det nesten utelukkende er Lerøy Havfisks strålere som bidrar til fersklandinger. Det landingsmønsteret som realiseres er resultatet av avveininger mellom landanleggenes behov for råstoff holdt opp mot det fangstmønsteret som er naturlig og effektivt. Ferskfiskleveransen tidligst på året kan nok også knyttes til den satsingen på ferskpakket skrei som selskapet har satset på de siste årene.

Torskestrålerne sesongprofil er ulike, avhengig av hvilken kvote-/rettighetsportefølje de har, utrustning og den variable tilgjengelighet for målartene. Fartøyene opererer typisk etter torsk i januar og kanskje februar, et fiske etter Nordsjøseien i februar–mars, med en ny tur i april–mai, en tid da kystflåten bringer på land mye torsk. Da pågår også et blandingsfiske etter hyse og sei i nord. Fra sommeren og frem mot september er det et heller dårlig blandingsfiske etter bunnfiskartene, men da kan det også være at det er aktuelt med en tur etter reke, og til en viss grad også etter uer. Mot slutten av året drives igjen et blandingsfiske etter torsk, sei og hyse i nord.

Formålet med en ferskfiskordning vil være å stimulere til ytterligere landinger av fersk torsk utenom de månedene av året da kystflåten har sin mest markante sesongtopp (jan–mai). I figuren under er sesongprofilen for kystflåtens og torskestrålerne landinger av fersk torsk gjengitt for 2017. Den gang landet torskestrålerne 16 000 tonn fersk torsk, av en gruppekvote på 130 500 tonn, mot kystflåtens 211 000 tonn.



Figur 19 Landinger av fersk torsk i Norges Råfisklags distrikt fra henholdsvis lukket gruppe og trålflåten i 2017 (tonn og andel per måned)

Figuren viser de volum av fersk torsk som kommer i land fra de to fartøygruppene og når på året. Om det er en sammenhengende periode som peker seg ut der det kan være et stort behov for ytterligere ferskfisklandinger så er det spesielt tidsrommet juli–september, men generelt perioden fra juni til januar. Figuren til venstre viser også relativt klart at i den grad landinger av fersk torsk fra trålflåten virker utjavnende så er det fra juni til januar. Figuren til høyre understreker dette, og understreker at trålerne i svært liten grad leverer fersk torsk i månedene mars til mai.

Om figuren over legges til grunn så synes det klart at det er månedene fra juni og ut året som er mest aktuell for en ferskfiskordning fra ferskfisktrålerne. Hvorvidt januar også skal innlemmes i en slik ordning er relevant spørsmål. Erfaringene fra de siste årene viser at det er i denne måneden det i dag landes mest fersk torsk fra trålflåten. Dette gjøres av ett konsern og kan ses i sammenheng med produksjon av fersk skrei, i tillegg til filetproduksjon. En måte å se det på er at dette er en del av en intern produksjonsstrategi for et vertikalt integrert sjømatsselskap som utnytter de antatte fordelene av de tidligere tildelte torsketrålkonsesjonene, og at dette er et fangst- og landingsmønster som motiveres av den samlede verdiskaping fra fangst og produksjon, og som sådan ikke trenger ytterligere insentiver gjennom en forvaltningsmessig tilrettelagt ferskfiskordning med tilhørende kvotebonus. At dette skjer i starten av et nytt kvoteår, uavhengig av kvotefleksibilitet på fartøynivå, understøtter et slikt argument. Alternativt kan det anses som «rettferdig» at disse som tross alt allerede har bidratt til tilflyt av ferskt torskeråstoff til foredlingsindustrien også skal få ta del i en slik ferskfiskordning. Dette vil det være opp til kystordførerne selv å ta stilling til, og er av en normativ art som ikke hører hjemme i denne utredningen. Begge tilnærmingene er mulige, ikke minst med tanke på at den ordningen vedrørende kvotefleksibilitet som det tas til orde for i Stortingets beslutning i behandlingen av Kvotemeldingen (Vedtak 553), men det vil innebære ekstra administrative ressurser fra forvaltningen å ivareta en avsetning opp mot individuell kvotefleksibilitet mellom kvoteår. Det taler for å holde januar utenfor tidsavgrensningen av en ferskfiskordning for torsketrålerne, og kun la den virke mellom juni og desember.

Ferskfiskordningen for kystflåten har hatt ulik kvotebonus over året, typisk med 10 % fra oppstarten, som økes til 30 % fra medio juli, men den har tidligere år også økt til 90 % – avhengig av restansen på avsetningen mot slutten av året. For trålflåten kan det synes som om det er sommermånedene som har størst bonusbehov. Som vist i Figur 19 og Figur 15, for henholdsvis 2017 og 2019, så er det (foruten mars, april og mai) i siste halvdel av året at det kommer minst fersklandinger fra torsketrålerne. Om

man ønsker å stimulere til høyere landinger i sommermånedene enn fra høsten av, så kan eksempelvis kvotetillegget settes til 30 % for månedene, juni–august, for så eventuelt å settes ned til 20 % fra september og ut året. Alternativet, og kanskje det mest nærliggende, er at tillegget holdes på 20 % i hele andre halvår. Sommeren er jo en tid med fellesferie i industrien, og en periode der trålflåten tidvis prioriterer fiske etter andre arter enn torsk.

Dersom torsketrålerne velger å ikke benytte seg av ferskfiskordningen i noen særlig grad, og avsetningen blir stående som restanse mot årets slutt, så kan det stride mot prinsippet om å utnytte de tildelte kvoter på ulike fiskeslag. Alternativt vil en slik avsetning da måtte «frigjøres» for ordinært fiske med trål (og fryste leveranser) i god tid før årets avslutning. Ubenyttet kvote kan til en viss grad overføres til påfølgende kvoteår innenfor en ramme av 10 %. Alternativt, dersom det er politisk vilje til det, kan ubenyttede kvoter i en fartøygruppe som anses ikke å bli tatt innenfor gjeldende kvoteår, reforderes til andre fartøygrupper som kan ta kvantumet.

4.3 Mulige implikasjoner av foreslått modell for ferskfiskordning for torsketrålerne

Trålerne kommer på land med mye større kvantum enn de fleste kystbåter, typisk 60–120 tonn i en last etter tre dagers fiske. Skal dette være interessant for båt og industribedrift krever det godt samarbeid og god koordinering. De trålerne som i dag lander ferskt råstoff bruker trållandingene aktivt for å supplere tilgangen av råstoff fra kystflåten; neste ukes fangst for trålerne bestemmes ut fra forventet tilgang på råstoff fra kystflåten. Denne samordningen gir industrien forutsigbar tilgang, og det gir båtene sikkerhet for avsetning til foredling.

En slik samordning mellom rederi og fiskeindustri vil nok være en klar fordel, kanskje en forutsetning for at en ferskfiskordning skal føre til at også uavhengige bedrifter får tilgang til fersk fisk. Det vil være vanskelig for industribedrifter å basere sin drift på auksjon av fangster som vil være få, store og bli tilbudt med ujevne mellomrom. Flåten vil også kunne oppleve større betalingsvilje fra industrien om de kan tilby jevn tilførsel av tilstrekkelig mengde råstoff av jevn kvalitet. Dette betyr at kontrakter kanskje også er en mer egnet omsetningsform enn auksjon.

Rederiene har i intervjuer gitt uttrykk for at de er lite motiverte for å fiske fersk fisk til andre bedrifter enn egne foredlingsanlegg. Bare unntaksvis ser man eksempler på at ferskt råstoff legges til auksjon.

Mer tilgjengelig trålråstoff vil gi bedriftene insitammenter til å utnytte eksisterende kapasitet bedre. Om det vil føre til utbygging av ny kapasitet vil være avhengig av den lønnsomheten man ser for seg er mulig å oppnå, og det vil ikke minst være avhengig av at man kan tilby en viss forutsigbarhet for ferske landinger i «industriell» mengde. Dette gjelder ikke minst for eventuell kapasitetsoppbygging hos bedrifter uten eierskapsmessig tilknytning til trålere.

Avsetningens størrelse og avregningsfaktoren må tilpasses målsettingene med ordningen. Med de foreslåtte parameterne (20 % avsetning og 80 % avregning) vil hele kvoten kun bli oppfisket om hele kvoten tas fersk. Å ta hele kvoten som fersk kan være lite hensiktsmessig både med tanke på effektivitet for flåten, kvaliteten på råstoffet som landes (mer enn tre dager gammelt trålråstoff er ikke gunstig for filetproduksjon) og kanskje også kapasiteten til fiskeindustrien i tilgodesette kommuner/regioner. Størrelsen på en eventuell avsetning til ferskfiskordning blir derfor en viktig dimensjonerende beslutning for ordningen.

For å beregne potensialet i en ferskfiskordning har vi tatt utgangspunkt i at de fartøyene som leverer mest i dag har tilpasset seg slik at de fisker mest mulig ferskt, med en kvalitet som egner seg til filetproduksjon. Det typiske fangstmønsteret for båter som fisker ferskt er at de fryser inn fangsten de første dagene på turen, mens fangsten fra siste 2–3 dager leveres fersk.

De fartøyene som leverer mest fersk leverer rundt 35 % av torsken fersk. Om hele trålflåten skulle gå over til et slikt fangstmønster ville vi hatt leveranser av fersk torsk i åra 2017–2019 som ville ha vært mellom 23 000 og 30 000 tonn høyere, se tabellen nedenfor.

Tabell 4 Trålfangst torsk, ferskleveranser og potensiale for økning (Kilde: Fiskeridirektoratet/Nofima)

Fangst av torsk	2017	2018	2019
Total trålfangst	130 760 tonn	111 341 tonn	100 976 tonn
Reelle ferskleveranser	16 024 tonn	11 327 tonn	11 742 tonn
Ferskleveranser ved 35 % andel	45 766 tonn	38 969 tonn	35 342 tonn
Potensiale for økning	29 742 tonn	27 642 tonn	23 600 tonn
Ferskleveranser ved 35 % andel – kun leveringspliktige	27 000 tonn	22 991 tonn	20 852 tonn
Potensiale for økning – kun leveringspliktige	11 000 tonn	11 665 tonn	9 110 tonn

Om bare de leveringspliktige trålerne skulle levert 35 % av fangsten fersk ville det utgjort mellom 9 000 og 11 000 tonn ekstra disse tre årene.

Noen av torsketrålerne leverer også i dag deler av torskefangsten som fersk torsk. Som vist i Figur 13 har torskelandingene i perioden bestått av 11–13 % fersk torsk. I hovedsak er det Lerøy Havfisk som står for ferskleveransene fra torsketrålflåten, og forsyner egne anlegg med fersk fisk. Selv om hele flåten tidligere var ferskfisktrålere som kom i land med ferskt råstoff så er dagens flåte hovedsakelig frysetrålere, der noen fartøy kan kombinere fryst og ferskt og der fersk fisk etter tre siste døgns fangster tas i land. Dette er gjerne fartøy knyttet til leveringsplikt. En ferskfiskordning som den skisserte vil endre på insentivstrukturen til alle trålfartøyene, men størst innvirkning vil den kanskje ha for de som allerede i dag har benyttet seg av ferskleveranser, for eksempel dersom tidsavregningen ikke omfatter de periodene de i dag leverer ferskt.

Det kan være en utfordring med en ferskfiskordning at den inviteres til et olympisk fiske, hvor flåten kappes om å sikre størst mulig andelen av avsetningen. Dette kan unngås gjennom å ta hensyn til det i utformingen av ordningen, enten gjennom periodisering eller ved i utgangspunktet å knytte ferskfiskavsetningen til det enkelte fartøy, hvor eventuelt ikke oppfisket kvantum kan reforeses.

5 Dynamisk minstepris for leveringspliktig råstoff

I forslaget kulepunkt nummer to foreslås det at leveringspliktforskriftens prisfastsettingsmekanisme (§ 5) endres til å være i overensstemmelse med omsetning av fisk etter direkteavtaler mellom fiskere og kjøpere, der den generelle og dynamiske minsteprisen ligger til grunn for de enkelte fiskeslag.

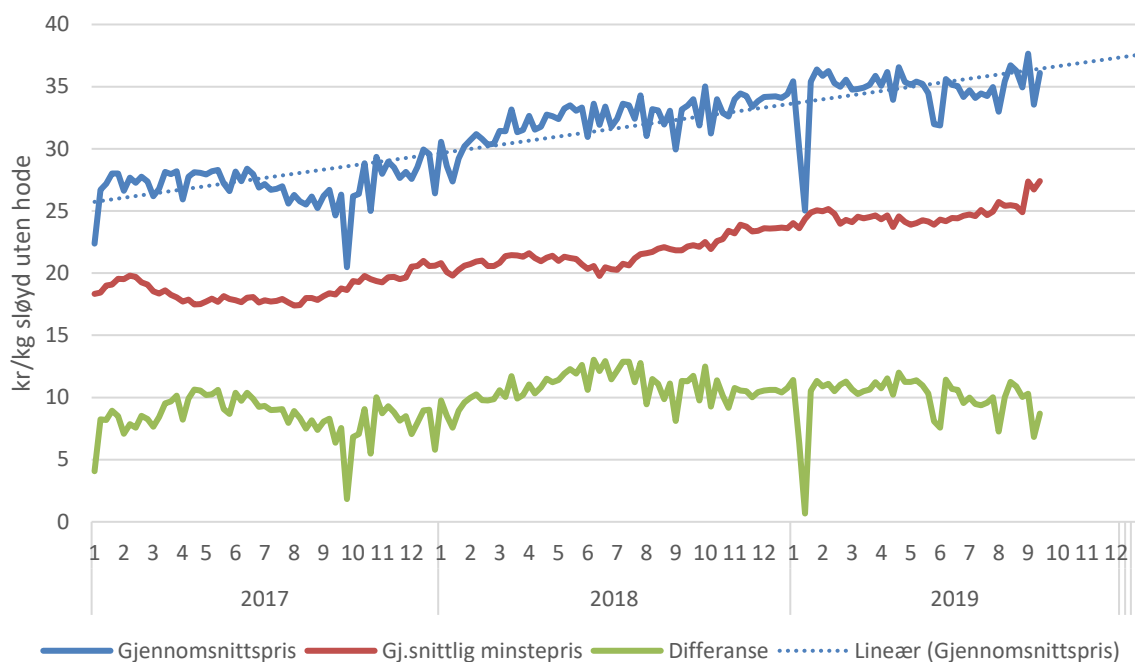
Dette kapitlet vil drøfte mulige konsekvenser av å innføre en dynamisk minstepris for leveringspliktig råstoff. Vi vurderer i dette avsnittet forslaget isolert sett, mens det sees i sammenheng med forslaget om ferskfiskordning i kapittel 6. For denne drøftingen forutsetter vi at minsteprisen er den samme uavhengig av om fisken landes ferskt eller fryst.

5.1 Prisfastsettingsmekanismen for leveringspliktig råstoff

Et viktig spørsmål i pliktssystemet har lenge vært hvilket minsteprisregime råstoffet som omfattes av leveringsplikten skal underlegges. I dag utnytter de tilgodesette bedriftene svært lite av dette råstoffet direkte. Dette skyldes flere faktorer, men stor konkurranse om råstoffet og tilhørende høy pris er trolig en av de viktigste forklaringene. Her kan minsteprisregimet, der minstepris i stor grad tilsvarer internasjonal markedspris, spille en stor rolle. I et slikt system kan foredlingsaktører som ønsker råstoff skaffe seg dette til om lag samme kostnad i det åpne markedet. Når prisen er om lag lik og det følger bearbeidingskrav og byråkrati med kjøp av dette råstoffet er det derfor ikke noen spesiell grunn til å kjøpe leveringspliktig råstoff. I tillegg er denne prisen som regel vesentlig høyere enn ferskt råstoff fra kystflåten. De aktuelle bedriftene har også i hovedsak innrettet produksjonen mot bruk av ferskt råstoff, mens trålerne over tid har lagt om driften til å levere frosset råstoff.

Leveringspliktig råstoff må tilbys aktører innenfor det primære utbudsområdet. Hvis ingen bedrift i regionen kjøper fangsten, kan råstoffet tilbys på det åpne markedet. Dersom det bare er en bedrift som er tilgodesett gjennom fastsatte vilkår, skal prisen for råstoffet fastsettes til gjennomsnittet av oppnådde priser for tilsvarende fisk (fersk eller fryst) på auksjon eller ved annen omsetning de siste to uker før salget finner sted. Om det er flere bedrifter som kan kjøpe, eller om fangsten utbys for salg i en hel region, vil den samme gjennomsnittsprisen være maksimum utbudspris i en auksjon.

Figur 20 illustrerer prisutviklingen på torsk landet fra trål i perioden 2017 til 2019. I blått er den faktiske gjennomsnittlige prisen på torsk i de viktigste størrelseskategoriene. I oransje er minsteprisen for den samme størrelsessammensetningen. Det har vært en betydelig prisvekst i perioden, fra 26–27 til om lag 35 kr/kg. Også minsteprisene har økt, slik at differansen mellom faktisk pris og minstepris siden begynnelsen av 2017 har lagt rundt 10 kr/kg, selv om den kan variere mye fra uke til uke. Det er rimelig å anta at tilbudspliktig råstoff selges til nær markedspris. Vertikalt integrerte konsern har visse incentiver til å benytte lavere salgspriser, men inntrykket er at dette i liten grad gjøres.



Figur 20 Månedlige gjennomsnittlige priser for utvalg av trålfanget torsk (fersk og frossen, i viktigste størrelsesgrupper, bare sløyd hodekapp)¹⁴, samt minstepris for torsk i perioden.

Redusert salgspris vil gi inntektsnedgang for de torskefartøyerne som er omfattet av leveringsplikt, og redusere lønnsomhet for rederiet og avlønningen av mannskapet.

5.2 Diskusjon av foreslått endret prisprismekanisme for tilbudspliktig råstoff

Som vist i Figur 20 er det betydelig prisdifferanse mellom markeds- og minstepriser for trålfanget torsk. I gjennomsnitt er denne på 9,7 kr/kg i perioden 2014–17. Det samme gjelder etter all sannsynlighet for hyse.

Alternative minsteprismekanismer har i liten grad vært fremme i den senere tids debatt om pliktssystemet. Om dagens beregningsmodell med minimum utbudspris avvikles og erstattes med det ordinære minsteprissystemet, vil det føre til lavere utbudspris. I hvor stor grad dette slår ut på både omsetning av leveringspliktig råstoff og den faktiske prisen som blir betalt avhenger av en rekke forhold, deriblant leveringspliktens utforming, konkurransesituasjonen mellom foredlingsbedriftene og bedriftsspesifikke forhold.

Det er derfor svært vanskelig å predikere hvilke utslag den foreslåtte endringen kan få.

Eierskapsforholdet mellom fiskefartøy og tilgodesette foredlingsbedrifter vil ha stor betydning. I situasjoner der anlegg og fartøy har samme eier vil en lavere utbudspris trolig ha mindre betydning. Fartøy og foredlingsbedrift vil koordinere driften på samme måte som i dag, men muligens med noe effekt på førstehåndsprisene. Når det er ulikt eierskap mellom fartøy og tilgodesette anlegg vil sannsynligvis effektene bli større. I tilfeller hvor det bare er én bedrift som er tilgodesett, er det rimelig

¹⁴ Trålere er her selektert fra Fiskeridirektoratets sluttseiddedata, fartøy som fisker med trål, over 33 m, konserveringsmåte frossen eller fersk/ukonservert. Bare fangster levert SLUH. Størrelser som er inkludert er 0–1 kg, 1–2,5 kg, 2,5–4 kg, 4–6 kg, 6+ kg, 2,5–6 kg, 6+ kg, 8+ kg, 1,5–2,5 kg, 2,5–5 kg, 6–8 kg, 7+ kg. Disse størrelsene kan direkte relateres til en minstepris.

å forvente at prisen i utgangspunktet ville være ned mot minstepris. Det vil da også bli omsatt en betydelig andel av dette råstoffet. Der det er konkurranse mellom flere bedrifter vil prisen sannsynligvis bli høyere, og finnes et sted mellom minstepris og markedsprisen, der økende antall konkurrenter om råstoffet trekker prisen opp.

Vi vil her diskutere hvordan aktørene kan tenkes å respondere, og organisere diskusjonen etter konkurranseforholdene, som forenklet kan deles inn slik:

- Egen bedrift er eneste tilgodesette
- Egen bedrift og andre bedrifter i sted/kommune
- Egen bedrift og andre bedrifter i region
- Annen bedrift er eneste tilgodesette
- Flere andre bedrifter tilgodeses i kommune/sted
- Flere andre bedrifter tilgodeses i region

Egen bedrift er eneste tilgodesette

For en del tillatelser med leveringsplikt er det samme eier av fiskefartøyet og foredlingsanlegget som er tilgodesett. Fiskefartøyet må altså tilby fangsten til disse anleggene, der det er rimelig å anta at handlingene og beslutningene er koordinerte. Fartøyet må i den nye modellen tilby råstoff til minstepris. Dersom foredlingsbedriften takker nei til dette forutsetter vi at råstoffet tilbys til foredlingsbedriftene i en større region som definert i §3, igjen med minstepris som utbudspris. Det vil da bli en konkurranse mellom de aktuelle bedriftene. Om dette råstoffet er attraktivt for disse vil primært avgjøres av bedrifts- og markedsforhold. Det synes imidlertid sannsynlig at muligheten til å skaffe seg både ferskt og frosset råstoff til minstepris i mange tilfeller vil være attraktivt. Foredling av råstoff til minstepris vil ofte være lønnsomt, selv filetering av frosset råstoff vil trolig være lønnsomt. Det er kanskje mer sannsynlig at råstoffet kan utnyttes til saltfiskproduksjon og tørkes til klippfisk eller videreselges. Foredlingsbedriften vil pådra seg bearbeidingsplikt på 70/75 % av råstoffet, men kan i prinsippet selge det resterende. I tilfelle frosset råstoff vil dette gi et ekstra økonomisk bidrag som trekker økonomien opp og forsterker antagelsen om at dette vil være attraktivt råstoff for de aktuelle bedriftene. I alle fall på noe sikt, da eventuell ny kapasitet og produksjon bedre tilpasset et slikt regime kan etableres.

Priseffekten for rederiet vil i dette tilfellet avhenge av hvor stor konkurransen mellom bedriftene i regionen er og markedsforholdene. Det er da rimelig å forvente at konsernet ikke vil la mye råstoff gå til minstepris, men at foredlingsbedriften som opprinnelig er tilgodesett vil kjøpe råstoffet i medhold av leveringsplikten og slik pådra seg bearbeidingskravet.

I hvilken grad dette vil gi seg utslag i faktisk bearbeiding er enda vanskeligere å forutsi. Det vil være vanskelig å kontrollere at råstoffet faktisk blir foredlet. Her spiller praktiseringen av regelverket en rolle. Dersom annet råstoff kan benyttes for å oppfylle bearbeidingskravet vil bearbeidingseffekten i mange tilfeller bli svært liten, da mange av de tilgodesette bedriftene allerede bearbeider mye råstoff fra andre kilder. Dersom man evner å kontrollere dette strengt kan endringen få relativt stor betydning for foredlingen i tilgodesette bedrifter.

Det er også usikkerhet knyttet til i hvilken grad rederiet har muligheter til å tilpasse fangst og levering slik at attraktiviteten for de eksterne bedriftene reduseres, og som følge av at leveringsplikten er knyttet til «kun» 80 % av torsk og 60 % av hyse vil rederiet ha en viss mulighet til tilpasninger.

Den samme dynamikken vil etter vår oppfatning også gjøre seg gjeldende når egen bedrift er tilgodesett sammen med andre, både på samme sted eller i regionen. Konsernbedriften vil ha et insentiv til å kjøpe råstoffet selv. Dette insentivet kan reduseres dersom det er sterk konkurranse mellom de eksterne bedriftene og prisene i en auksjon blir høye. Når egen bedrift er eneste tilgodesette kan det også være risikabelt for konsernet å ikke kjøpe råstoffet selv i første runde, dersom konsernet ikke også er representert i andre runde. Dette på grunn av at prisen i neste runde kan bli svært lav og at konsernet i tillegg ikke får hånd om råstoffet. Når konsernet selv er representert i første runde kan de selv vurdere om prisene er tilstrekkelig høye i den første runden av auksjonen til at de lar råstoffet tilflytte noen andre, eller om de selv vil ta hånd om det.

Annen bedrift er eneste tilgodesette

Med minstepris som utbudspris og en ekstern bedrift som eneste potensielle kjøper i første runde av auksjonen er det svært sannsynlig at råstoffet vil bli omsatt til minstepris. Foredlingsbedriften vil da pådra seg bearbeidingsplikt på 70/75 % av råstoffet, noe som i utgangspunktet skulle tilsi stor effekt på foredlingen i den aktuelle bedriften. Igjen kompliseres dette av kontrollvanskelighetene og om annet råstoff kan anvendes for å oppfylle kravet. Det kan tenkes at myndighetene i slike tilfeller vil tillempe utbudsområdet primært for å tilrettelegge for en viss konkurranse.

Flere andre bedrifter tilgodesett

Den samme situasjonen som beskrevet ovenfor vil være gjeldende for dette alternativet. Sannsynligheten for at råstoffet blir omsatt med leveringsplikt er her enda høyere. Det er også sannsynlig at prisen vil bli noe over minstepris, avhengig av konkurransen mellom de aktuelle bedriftene. Kontrollvanskelighetene og muligheten til å oppfylle kravet med annet råstoff kompliserer vurderingen av effekt på foredling i bedriftene.

Rederiene

For rederiene som disponerer fisketillatelse med leveringsplikt vil dette representere en stor negativ endring. Avhengig av konkurransesituasjonen vil de trolig oppnå lavere priser enn i dag. Dette vil både redusere lønnsomheten og lott til mannskapet.

Vil denne endringen føre til økt foredling?

Overgang til minstepris er en betydelig endring, med potensiale til å endre mye av markedsdynamikken, og kanskje gi tilpasningsmuligheter som er vanskelig å overskue. Vi skal imidlertid peke på noen av de mulige konsekvensene.

Lavere pris vil kunne få stor effekt for bearbeiding

De integrerte selskapene vil antageligvis kjøpe mer selv. Om det er stor sannsynlighet for at råstoffet ellers blir omsatt til minstepris, vil bedriften kunne finne det mer lønnsomt å bruke råstoffet til egen bearbeiding. Dermed trer også bearbeidingsplikt inn. Flåten som ikke har industri vil også oppleve at bedrifter vil komme til å kjøpe, og prisen vil presses opp fra minstepris, men neppe til internasjonal markedspris. Kjøper vil få bearbeidingsplikt.

Lavere pris på fryst råstoff vil kunne gjøre det mer attraktivt å produsere saltfisk/klippfisk. Fryst råstoff er velegnet til denne anvendelsen. Klippfiskindustrien kjøper drøye 20 000 tonn fryst norsk torsk i året, og med lavere pris kan denne andelen øke, og gjerne fortrenge import av fryst råstoff.

Et viktig spørsmål for bedrifter som kjøper råstoff med bearbeidingsplikt er om alt vil kunne bearbeides, eventuelt hvor mye, og hvor mye av råstoffet man vil kunne få videresalg på. Dette vil

kunne være av betydning for betalingsviljen og dermed hvor mye opp fra minstepris man vil se råstoffet omsatt for. Det vil kunne være kontrollproblemer knyttet til andel som bearbeides.

Det kan tenkes at flåten vil velge fangst- og landingsmønster som gjør det mindre attraktivt for industrien å kjøpe råstoffet (tilpasningene kan være vanskelig å forutse, men kan for eksempel være knyttet til sted for landing; ved landing utenfor sone for leveringsplikt er de: rederi dekker transport. Med endringer i det sekundære utbudsområdet for leveringsplikten, fra soner til hele Nord-Norge, så kan dette utgjøre en ulempe for foredlingsbedrifter som kjøper på den sekundære plikten, dersom de vil måtte dekke transport fra eksempelvis Båtsfjord til nordre Nordland).

Fersk eller fryst?

Redusert pris vil i seg selv neppe gi landinger av mer *fersk* fisk. Med mer usikker pris vil flåtens respons mest sannsynlig være å satse på den konserveringsformen som gir størst marked og størst sannsynlighet for god pris, nemlig fryst fisk. Unntaket vil kanskje være for de rederi som allerede i dag forsyner egne bedrifter med fersk fisk. Mer fryst fisk på markedet vil gjøre det mer attraktivt å kjøpe denne fisken for salting og klippfiskproduksjon, og muligens til filetproduksjon. Det er få filetprodusenter som har gode tineanlegg for frossenfisk, men lavere pris på dette råstoffet vil kunne gjøre det attraktivt å bygge opp tinekapasitet og produksjon basert på fryst råstoff.

Det er flere faktorer som tilsier at rederiene vil oppfatte det lite attraktivt å levere ferskt. Prisingen av ferskt råstoff vil være avhengig av flere momenter, som tilsier at prisen trekkes opp eller ned:

- Bearbeidingspliktig råstoff gir høyere risiko knyttet til kvaliteten på råstoffet. Ved normale kjøp kan bedriften selge videre råstoff som er mindre egnet til bearbeiding (enten ukuransen skyldes størrelse eller kvalitet). Denne risikoen gjør at industribedriften ved ellers like vilkår vil foretrekke å kjøpe råstoff fra kystflåte eller andre fristilte fartøy. Dette betyr også at betalingsviljen i prinsippet vil være lavere for bearbeidingspliktig råstoff, ettersom bedriften må regne inn en risikopremie i sin budgivning.
- Prisen på trålråstoffet vil også trekkes ned av at kvalitet og ferskhet ikke er like bra som for godt råstoff fra kystflåte.
- På den annen side vil prisen på trålråstoff påvirkes positivt av mengde/størrelse på leveransene og jevn kvalitet, som begge bidrar til effektivitet i produksjonen.
- Omsetningssituasjonen vil bety noe for prisen. Flere tilbydere til råstoffet vil gi en reell «norsk/nasjonal» markedspris.

6 Fleksibel avregning/rapportering av bearbeidings- og aktivitetsplikt?

I dette avsnittet vil vi drøfte mulige effekter av en mer fleksibel avregning/rapportering knyttet til bearbeidings- og aktivitetsplikt. Forslaget som er basis for drøftingen er som følger:

Bearbeidingsplikten og aktivitetsplikten omtalt i forskriftens § 3 gjøres mer fleksibel, slik at fiskeindustriaktørene har muligheten til «å utveksle» deler av fangsten mellom bedrifter. Rapporteringene på bearbeidingsplikt og aktivitetsplikt endres til å finne sted basert på landet fangstvolum hos den enkelte fiskeindustribedrift innenfor et avgrenset tidsrom på 1 måned, i stedet for hver enkelt fangst som i dag. Uansett om fangsten kjøpes i henhold til den primære leveringsplikten i første ledd eller den sekundære leveringsplikten i tredje ledd, skal vedkommende fiskeindustribedrift alltid foreta bearbeiding av 75 % av torskefangstene omfattet av leveringsplikten før videresalg.

Avregningsperiode

Inntil nå har bedriftene måttet foredle 70 % av råstoffet kjøpt under tilbudspunkt. Gjennom kvotemeldingen blir dette endret til 75 %, men med økt fleksibilitet gjennom at kravet ikke lengre knyttes til de konkrete fangstene, men heller til alle råstoffkjøp i medhold av tilbudspunkt i en periode på én måned. I tillegg tas det til orde for at regionene for den sekundære leveringsplikten omgjøres til én, nemlig hele Nord-Norge. Dette fikk også Stortingets tilslutning i behandlingen av meldingen.

Økt avregningsperiode vil gi bedriftene større fleksibilitet, og dermed redusere risikoen knyttet til kjøp av bearbeidingspliktig råstoff. Redusert risiko bør føre til både større betalingsvilje og større sannsynlighet for at bearbeidingspliktig råstoff blir kjøpt for foredling.

Norske foredlingsbedrifter er relativt spesialiserte, med en produktmiks av få og relativt like produkter, eksempelvis tørrfisk, saltfisk, klippfisk og filet. De ulike produktene stiller ulike krav til råstoffet, med den konsekvens at andre råstofftyper gir svakere resultater. Eksempelvis er stor fisk spesielt gunstig i saltfiskproduksjon, mens fisk av middels størrelse er best egnet til filetproduksjon.

Råstoffet som tilbys fra trålere vil variere med hensyn på størrelse. Det er også usikkerhet knyttet til viktige kvalitetsparametere. Foredlingsbedriftens risiko ved kjøp av slikt råstoff er derfor høyere enn for annet råstoff som kan videreselges, om det viser seg bedre egnet til annen produksjon ved andre foredlingsbedrifter. Med krav til bearbeiding av konkrete fangster innebærer det stor usikkerhet om det er mulig å oppnå lønnsom produksjon for foredlingsbedriftene. Det blir dermed mindre attraktivt å by på tilbudspunktlig råstoff.

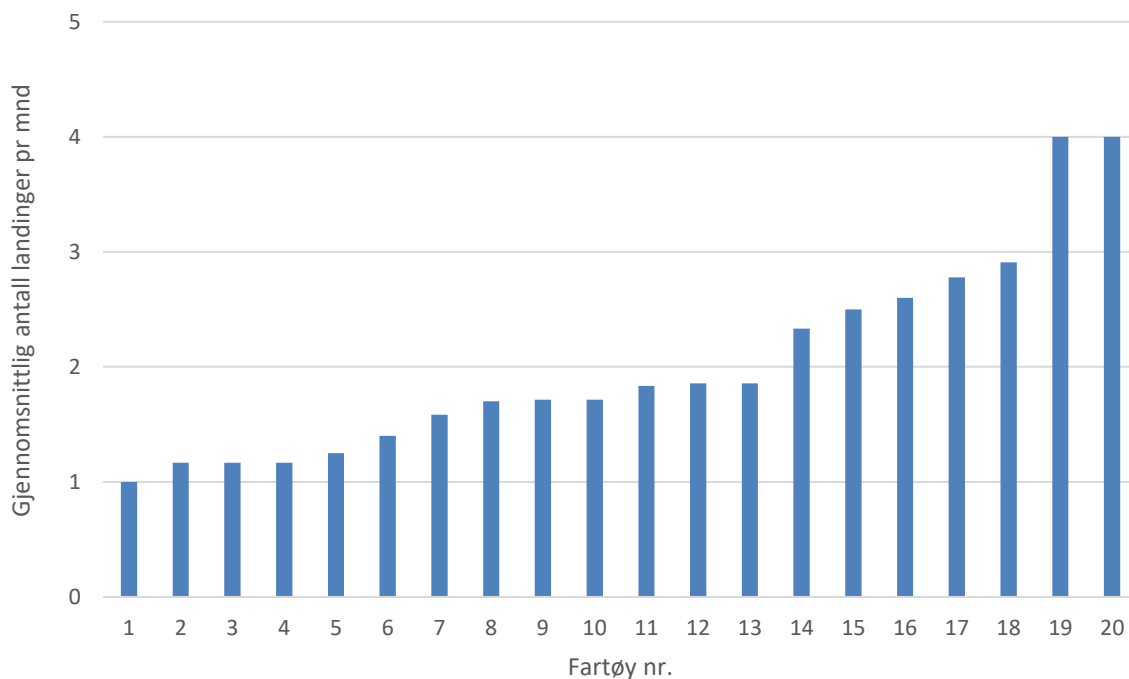
Innenfor dagens system må en relativt høy andel av råstoffet fra den faktiske leveransen foredles. Dette kan bety at bedriften oppnår lønnsomhet i produksjonen av en andel av råstoffet, mens påbudt foredling av andre deler av råstoffet gir tap. Dersom dette samlet sett gir tap for bedriften vil det ikke være attraktivt å kjøpe tilbudspunktlig råstoff. Om bearbeidingskravet kan oppfylles gjennom flere tilbudspunktige leveranser innenfor en gitt avregningsperiode, vil dette øke bedriftenes fleksibilitet i anvendelsen av råstoffet fra trålerne. Dersom for eksempel en trålfangst er av mindre gunstig kvalitets- eller størrelsessammensetning, og en annen fangst fra kystflåten er bedre egnet til bedriftens produksjon, vil bedriften kunne foredle en større andel av den best egnede fangsten og videreselge mer av trålråstoffet som var mindre egnet. Slik vil dette øke bedriftenes muligheter til å oppnå lønnsomhet ved kjøp av tilbudspunktlig råstoff. Dette kan føre til at mer av tilbudspunktlig råstoff ville blitt

kjøpt med krav om bearbeiding. Det er grunn til å tro at effektiviteten øker om prismekanismen samtidig endres.

I hvilken grad en økt avregningsperiode faktisk gir seg utslag i økt foredling avhenger av flere forhold. Spesielt viktig er antall leveranser bedriften får tilgang på og hvor store kvalitetsvariasjoner det er mellom leveransene. Dersom bedriften bare har tilbud om en leveranse i måneden vil økt avregningsperiode ikke ha betydning. Tilsvarende om det ikke er variasjoner i råstoffets egnethet til bedriftens produksjon.

Det er i dag relativt få trålere med leveringsplikt, og en stor andel av disse er frysetrålere der turene strekker seg over en relativt lang periode – gjerne en måned – men der også deler av fangsten kan og blir levert ferskt. Dette betyr at antall leveranser per måned vil være noe begrenset. Figur 21 viser gjennomsnittlig antall landinger per måned for trålere med leveringsplikt i 2018. De fleste ligger mellom 1 og 2 per måned. En gruppe på fem trålere har 2–3 og to har om lag en landing per uke. De to siste er trolig ferskfisktrålere eller kombitrålere, mens de mellom 1 og 2 nok er typiske frysetrålere.

For bedrifter som er tilgodesett med tilbudsplikt fra en enkelt typisk frysetråler vil fleksibilitetsøkningen fra en økt avregningsperiode være relativt liten. For bedrifter som har tilbudsplikt fra flere fartøy, gjerne med innslag av ferskfiskdrift, vil antall landinger og dermed fleksibiliteten bli større.



Figur 21 Gjennomsnittlig antall landinger med tilbudspliktig torsk per måned i 2018 (Kilde: Norges Råfisklag)

Enkelte av våre informanter la stor vekt på mulighetene som ligger i avregningsperioden:

«Avregning på et år er mye mer fornuftig.»

«Selv den industrien som driver helårlig bør kunne ta del i de naturlige pristoppene, slik som skreipakking i januar. Og så heller foredle en større del av kvantumet på høsten, når det er mindre fisk i markedet, og prisene er gode.»

Fleksibiliteten vil kunne brukes for å ta høyde for variasjoner i størrelse eller kvalitet, og for å maksimere verdiskapingen. Et års avregning gir mulighet for å kompensere fullt ut for sesongvariasjoner, både når det gjelder kvalitet og pris.

Avregning over lengre periode, som for eksempel et år, gir også mindre kontrollutfordringer, det bør kunne være kurant å avkreve massebalanseregnskap fra bedrifter som kjøper bearbeidingspliktig råstoff.

Fleksibilitet mellom anlegg

En viktig del av dette forslaget angår muligheten til å se et konserns anvendelse av pliktbelagt råstoff i sammenheng. Både Lerøy og Nergård har fabrikker med ulik grad av spesialisert produksjon. For disse konsernene har spesialisering av anlegg vært et viktig element i arbeidet med å oppnå lønnsomhet i en del av fiskeindustrien som har hatt svært lav lønnsomhet (Nyrud & Bendiksen, 2019). Med spesialisering vil man kunne oppnå mer effektiv produksjon; optimalt råstoff, som for eksempel fisk av lik størrelse og kvalitet, gir mindre omstillingskostnader, lettere å få jevn og helårlig drift, enklere å oppfylle kundekrav og å hente ut læringseffekter. I Lerøys tilfelle ser man spesialisering for eksempel gjennom bruk av tint råstoff på Melbu, fersk filet i Båtsfjord, saltfisk i Hammerfest og fiskemat i Stamsund. Fiskematproduksjonen i Stamsund er for øvrig basert på kutt og avskjær fra andre fabrikker i konsernet. Dette gir god utnyttelse av restråstoff med lav kommersiell verdi. Slike produkter er ikke regningsvarende å produsere av hel, norsk fisk. Mange konkurrerende produkter er basert på importert råstoff (Alaska pollock, vassild eller Pacific whiting). Det er dermed heller ikke regningsvarende for konsernet, med dagens regler, å kjøpe bearbeidingspliktig fisk i Stamsund. Å la bedriftene få anledning til å utnytte slik fleksibilitet som her foreslås til å optimalisere produksjonen vil kunne bidra til å skape lønnsomhet i landindustrien.

7 Mer helårige landinger av fersk fisk?

En av de overordnede hensiktene med denne rapporten har vært å undersøke følgende:

Vil de tre forslagene til endringer i leveringsbetingelsene, samlet eller hver for seg, kunne bidra til mer helårige landinger av fersk fisk, samt en økning i det totale volumet som bearbeides i de tilgodesette kystsamfunnene?

I dette kapittelet vil vi først kort oppsummere de sannsynlige effektene av de tre forslagene hver for seg, før vi diskuterer hvordan de kan virke sammen.

Tabell 5 Oversikt over effekt av de foreslåtte endringene

	Mer helårige landinger av fersk fisk?	Økt bearbeiding?	Kommentar
Ferskfiskordning	Ja	ja	Utforming viktig for utfall Økte kostnader for flåten
Minstepris	Nei	ja	Mer landing og bearbeiding basert på fryst råstoff Kan gi store utslag på pris, avhengig av konkurransesituasjon
Fleksibel avregning av bearbeidingsplikt	Ja	ja	Fleksibilitet gjør det mindre risikabelt å kjøpe bearbeidingspliktig råstoff Bidrar til mer foredling
Ferskfisk + pris	ja	ja	Pris er ikke avgjørende for foredling, tilgang er viktigere. Lavere pris forsterker ferskfiskordning Både høyere kostnader og lavere pris for flåten
Ferskfisk + Flexibilitet	Ja	Ja	Flexibilitet reduserer risiko, øker betalingsvilje Vil forsterke ferskfiskordning

1) Ferskfiskordning

I dag blir omtrent 10 000 tonn av trålfanget torsk levert ferskt. De trålerne som leverer mest fersk torsk leverer mellom 30 % og 60 % fersk. Om vi antar at en realistisk ferskandel er 35 %, representerer forskjellen mellom ferskandel på 10 % og 35 % et potensiale på rundt 25 000 tonn ekstra fersk torsk, for hele trålflåten. Om ordningen bare omfatter leveringspliktige trålere vil effekten bli mindre. De leveringspliktige trålerne leverer i dag cirka 1/6 av fangsten fersk, slik at forskjellen mellom dagens ferskandel og 35 % vil gi omtrent en dobling av ferskleveransene, det vil si 10–12 000 tonn ekstra.

En slik ordning vil kunne ha følgende hovedkonsekvenser:

- Mer tilgjengelig ferskt råstoff for fiskeindustrien
- Mer ferskt råstoff i andre halvår
- Mer foredling og mer helårlig sysselsetting
- Økte fangstkostnader for flåten
- Redusert lønnsomhet i flåten og redusert avlønning for mannskapet
- Omfordeling innad i flåten i retning av de som fisker mest fersk, eller har mulighet til det i dag.

En eventuell ferskfiskordning for trålerflåten vil måtte skille seg en del fra kystflåtens ordning.

I kystflåten gir ferskleveranser av sei og hyse kvotebonus for torsk. For trålerne vil det være mer hensiktsmessig å ha opptjening av bonus på hvert enkelt fiskeslag. Det betyr at det kun vil være torsk som gir mer torskeleveranser, men det betyr også at det eventuelt kan være hensiktsmessig å lage egne ferskfiskordninger for hyse og sei.

Trålerne kommer på land med mye større kvantum enn de fleste kystbåter, typisk 60–120 tonn i en last etter tre dagers fiske (siste 3 dager av turen). Dette er såpass mye at det bør være koordinert med potensielle kjøperbedrifter. Denne samordningen, som gir industrien forutsigbar tilgang, og båtene sikkerhet for avsetning til foredling, er kanskje en forutsetning for at en ferskfiskordning skal føre til at også uavhengige bedrifter får tilgang til fersk fisk. Dette betyr at kontrakter kanskje også er en mer egnet omsetningsform enn auksjon. En viktig grunn til at fisk ikke blir solgt på auksjon er at «pakken» som tilbys er større enn det kjøperne ønsker (Sogn-Grundvåg *et al.*, 2019). Det vil være vanskelig for industribedrifter å basere sin drift på auksjon av fangster som vil være få, store og bli tilbudt med ujevne mellomrom. Flåten vil også kunne oppleve større betalingsvilje fra industrien om de kan tilby jevn tilførsel av tilstrekkelig mengde råstoff av jevn kvalitet.

Rederiene virker for øvrig lite motiverte for å fiske fersk fisk til andre bedrifter enn egne foredlingsanlegg. En ferskfiskordning kan gi insentiver for å endre dette.

Mer tilgjengelig trålråstoff vil gi bedriftene insitamenter til å utnytte eksisterende kapasitet. Om det vil føre til utbygging av ny kapasitet vil være avhengig av den lønnsomheten man ser for seg er mulig å oppnå, og det vil ikke minst være avhengig av at man kan tilby en viss forutsigbarhet for ferske landinger i «industriell» mengde. Uten utbygging av ny kapasitet antar vi at det er begrenset hvor mye man kan øke produksjonen av filetprodukter (uten at vi har undersøkt dagens kapasitetsutnyttelse). Det er derfor uklart hvor mye mer ferskt råstoff til foredling det er marked for. Markedet vil være større jo mer forutsigbare leveransene ser ut til å bli i årene fremover.

2) Dynamisk minstepris for trålfisk

Dette forslaget vil kunne ha vidtrekkende konsekvenser. Prisforskjellen mellom minstepris og reelt oppnådde priser for trålråstoff er store, og sannsynligvis hovedårsaken til at få tilgodesette bedrifter benytter seg av den primære opsjonen på kjøp av leveringspliktig råstoff.

Med en prisforskjell på 10 kroner per kilo utgjør en ferskfiskordning et stort potensielt tap for flåten. Vi har beregnet en «maksimal» priseffekt av forslaget til cirka 250 millioner (25 000 tonn og en prisdifferanse på 10 kroner per kilo). Men en slik endring av prismekanismen vil nok utløse en ny dynamikk som vil gjøre at prisene bys oppover i retning av tidligere oppnådde priser. Det er dog vanskelig å anslå hvor mye. Det er mer sannsynlig at priseffekten vil være i størrelsesorden 50–150 millioner.

Det er rimelig å anta at minsteprisen vil være lav nok til å gi interesse for råstoffet, ikke bare for filetindustrien men kanskje enda mer for produksjon av saltfisk og klippfisk. Interessen vil kunne føre til nyetableringer/omstilling i retning saltfisk/klippfisk.

Med stor usikkerhet om pris er det sannsynlig at flåten velger å lande fisken i den tilstand som gir mest fleksibilitet, og minst risiko for å måtte selge til minstepris, nemlig fryst fisk. Det er derfor lite sannsynlig at det i dette tilfellet landes mer fersk fisk.

3) Avregning på år og konsern

Økt avregningsperiode vil gi bedriftene større fleksibilitet, og dermed redusere risikoen knyttet til kjøp av bearbeidingspliktig råstoff. Redusert risiko bør føre til både større betalingsvilje og større sannsynlighet for at bearbeidingspliktig råstoff blir kjøpt for foredling.

Mulighet til å fordele råstoff mellom anlegg gir større rom for spesialisering, og vil bidra til bedre lønnsomhet for industrien.

Generelt vil tiltak som gjør det enklere, mer fleksibelt eller mindre risikabelt for industrien være verdt å forsøke. Industrien har marginal lønnsomhet som det er, og vilkår knyttet til bruken av råstoffet vil gjøre det mindre sannsynlig at industrien kjøper og bearbeider leveringspliktig råstoff.

1+2) Ferskfiskordning og minstepris

Forslaget om minstepris kan sees i sammenheng med forslaget om ferskfiskordning. I dagens situasjon er det lite fersk tilgjengelig ut over det som selges internt i konsernet som har både flåte, foredlingsindustri og aktivitetsplikt.

En utbudspris for trålfangster lik dynamisk minstepris vil kunne øke industriens interesse for trålfisk, men trenger ikke være en forutsetning for at industrien skal ønske å kjøpe fersk trålfisk. Flere av de aktuelle bedriftene vi intervjuet pekte på at prisen på trålråstoff ikke er den største utfordringen. Norsk industri vil etter flere av våre informanters oppfatning være i stand til å betale «frystpris» (som i praksis er en internasjonal markedspris for trålråstoff):

«Norsk industri skal ikke subsidieres»

«Vi må kunne betale det trålerne ellers får, ellers har vi ikke livets rett»

«Prisen er ikke noe problem. Om de kommer med ferske trållandinger utover høsten, for eksempel, så er jo det i perioder hvor prisene på fersk fisk uansett er over prisen for fryst»

En ny minstepris alene kan som nevnt over føre til ny interesse for råstoffet, men ikke nødvendigvis produksjon av mer fersk fisk. I kombinasjon med en ferskfiskordning er sannsynligheten for mer bearbeiding basert på ferskt råstoff stor. Priseffekten vil også i dette tilfellet være avhengig av antall potensielle kjøpere i utbudsområdet, og kan således variere mye. Mens flåten med bare minstepris vil kunne velge å fortsatt prioritere fryst, vil man i en ferskfiskordning strekke seg langt for å ikke gå glipp av sin andel av det som er avsatt til ferskfiskbonus. Her vil flåtens vurderinger likevel kunne være forskjellige. For de som i dag har fartøy som er greit tilrettelagt for ferske landinger vil det kunne være ganske stor sannsynlighet for at de leverer mer ferskt. For dem som vil måtte investere mye i fartøyene for å kunne levere ferskt vil den samlede effekten av disse forslagene kunne gjøre at det ikke vil være regningssvarende å gjennomføre investeringene, og at man finner det mer lønnsomt å avstå fra kvotebonusen heller enn å bygge om til ferskfiskleveranser. Disse regnestykkene vil selvsagt være veldig følsomme for endringer både i kvotestørrelse og pris.

Lavere priser vil gi mer foredling, men vil også gi tap for flåten. Med kombinasjonen av ferskfiskordning og minstepris vil flåten få både høyere fangstkostnader og lavere pris. Det er ikke sikkert at gevinsten for industrien vil bli like stor. Om prisen bys ned mot minstepris, kan det tenkes at det gir insentiver for større produksjon enn det som ellers ville være optimalt (på grunn av bearbeidingsplikten), men at denne produksjonen vil ha marginal lønnsomhet. Det er da sannsynlig at lønnsomhets-

gevinsten for industrien blir mindre enn lønnsomhetstapet for flåten. Selv om summen av bedriftsøkonomisk tap og vinning kan bli negativ, kan likevel samlet verdiskaping bli større som følge av en slik endring, gjennom økt sysselsetting. For lokalsamfunnet kan effekten bli stor om den økte aktiviteten gir mer helårlig sysselsetting, som igjen kan føre til økt bosetting.

1+3) Ferskfiskordning og avregning

Fersk trålfisk med bearbeidingsplikt vil innebære en risiko for tap, utbyttet er veldig avhengig av størrelsessammensetning og kvalitet på fangsten. Større fleksibilitet i avregningen vil redusere risikoen. Flexibilitet i avregningen vil forsterke effekten av ferskfiskordningen, det er høyst sannsynlig at mer fisk vil bli bearbeidet.

8 Referanser

- Anon. (2016). Vurdering av leveringsplikten, bearbeidingsplikten og aktivitetsplikten. Rapport fra ekspertgruppe nedsatt av Nærings- og fiskeridepartementet.
- BDO (2018). Ferskfiskordningen: Verdiskapning og ringvirkninger. BDO AS
- Bendiksen, B.-I., & A.C. Nilsen. (1992). Driftsundersøkelsen i Fiskeindustrien – Driftsåret 1991.
- Dreyer, B., B.I. Bendiksen, A. Iversen & J.R. Isaksen (1998). Vertikal integrering – er det veien å gå? Rapport nr. 22/1998, Fiskeriforskning, Tromsø.
- Dreyer, B., J.R. Isaksen, B.I. Bendiksen & S.A. Rånes (2005) Evaluering av leveringsplikten. Rapport nr. 1/2006. Fiskeriforskning, Tromsø.
- Finstad, B.P. (2014). Markedstilpasning Og Globalisering. I *Havet, Fisken og Oljen. 1970–2014. Norges Fiskeri- og Kysthistorie*, bind IV, P. Christensen (ed.). Bergen: Fagbokforlaget Vigmostad & Bjørke as.
- Hermansen, Ø., J.R. Isaksen & B. Dreyer (2017) Evaluering av ferskfiskordningen og kvotebonus for levendelagring. Rapport 27/2017. Nofima, Tromsø.
- Iversen, A., Ø. Hermansen, E. Henriksen, J.R. Isaksen, P. Holm, B.I. Bendiksen, T. Nyrud, K.M. Karlsen, P.B. Sjørdahl & B. Dreyer (2016). *Fisken og Folket*. Tromsø: Orkana. <https://doi.org/9788281042889>.
- Larsen, T. & B. Dreyer (2012). Norske torskestrålere. Struktur og lønnsomhet. Rapport nr. 12/2012. Nofima, Tromsø.
- Meld. St. 10 (2015–2016). En konkurransekraftig sjømatindustri. Tilråding fra Nærings- og fiskeridepartementet, 13. november. Oslo
- Meld. St. 20 (2016–2017). Pliktsystemet for torskestrålere. Tilråding fra Nærings- og fiskeridepartementet, 17. mars. Oslo
- Meld. St. 32 (2018-2019) Et kvotesystem for økt verdiskapning. En fremtidsrettet fiskerinæring. Tilråding fra Nærings- og fiskeridepartementet, 21. juni. Oslo.
- NOU 2014: 16 Sjømatindustrien — Utredning av sjømatindustriens rammevilkår. 16. desember. Oslo.
- Sogn-Grundvåg, G., D. Zhang & B. Dreyer (2019). Auksjon eller kontrakt? Rapport 20/2019, Nofima, Tromsø.
- Nyrud, Thomas, and Bjørn-Inge Bendiksen. 2019. "Driftsundersøkelsen i Fiskeindustrien - Driftsårene 2016 Og 2017." Tromsø, Nofima Rapport 27/2019. <https://nofima.no/publikasjon/1734807/>.

