

Høringsnotat

Gruppeinndeling i kystfiskeflåten og relevante størrelsesbegrensninger

Høringsfrist: 7. oktober 2022

Innhold

1. Innledning	3
2. Bakgrunn	3
3. Vurdering av gruppeinndelingen i kystfiskeflåten	5
3.1 Innledning.....	5
3.2 Bør gruppeinndelingen endres?	5
3.3 Overgangsordning.....	7
4. Alternative størrelsesparametre	8
4.1 Innledning.....	8
4.2 Forvaltningens kunnskap om ulike størrelsesparametre	8
4.3 Størrelsesparametre i andre deler av fiskeriregelverket.....	14
4.4 Vurdering av ulike størrelsesparametre	17
5. Dimensjonering av parametre	20
5.1 Bakgrunn.....	20
5.2 Alternative tilnærminger.....	21
6. Hva vi ber høringsinstansene uttale seg om	23

Gruppeinndeling i kystfiskeflåten og relevante størrelsesbegrensninger

1. Innledning

Dette notatet tar for seg gruppeinndelingen i lukket gruppe i kystfiskeflåten og de størrelsesbegrensningene som er relevante for denne gruppeinndelingen. Med gruppeinndelingen i kystfiskeflåten sikter vi her til den såkalte finnmarksmodellen som benyttes i strukturkvoteordningen for kystfiskeflåten, og som dessuten inngår i den årlige kvotefastsettelsen i relevante fiskerier. Finnmarksmodellen går i korthet ut på at kvotegrunnlaget deles inn i fire såkalte hjemmelslengdegrupper, henholdsvis 0-10,9 meter, 11-14,9 meter, 15-20,9 meter og 21 meter og over. Den relevante gruppeinndelingen i kystfisket etter makrell avviker fra Finnmarksmodellen ved at den nederste grensen er satt til 13 meter.

2. Bakgrunn

Gruppeinndelingen i lukket gruppe i kystfiskeflåten har som formål å bidra til opprettholdelse av en variert fiskeflåte med både små og store fartøy og å sikre at fartøyene innad i en gruppe har mest mulig like konkurransevilkår. Det er derfor ikke adgang til å strukturere på tvers av gruppene, noe som motvirker at kvotegrunnlag flyttes til større fartøy.

Den avgjørende parameteren i gruppeinndelingen er det aktuelle driftsgrunnlagets hjemmelslengde. Hjemmelslengden refererer til den faktiske lengden til fartøyet som det aktuelle driftsgrunnlaget var knyttet til på et historisk skjæringstidspunkt, for eksempel da det aktuelle fiskeriet ble lukket.

Det har tidligere likevel vært tillatt å skifte ut et fartøy med et større fartøy, eller splitte et driftsgrunnlag fra et mindre fartøy til et større, uavhengig av nevnte gruppeinndeling, noe som over tid har bidratt til en utgliding ved at en voksende andel driftsgrunnlag er tildelt fartøy med en større faktisk lengde enn driftsgrunnlagets hjemmelslengde skulle tilsi.

Solberg-regjeringen foreslo på denne bakgrunn i Meld. St. 32 (2018-2019) *Et kvotesystem for økt verdiskaping* (kvotemeldingen) å endre gruppeinndelingen ved å gå fra inndeling etter hjemmelslengde til inndeling etter faktisk lengde. Det uttalte formålet var en opprydding ved å låse gruppeinndelingen til faktisk lengde og slik hindre en ytterligere utvikling mot at driftsgrunnlag flyttes til større fartøy. Solberg-regjeringens forslag innebærer en endring i eksisterende gruppeinndeling ved at driftsgrunnlag med hjemmelslengde i en gruppe (f.eks. 11-14,9 meter) risikerer å bli flyttet til en større gruppe hvis det aktuelle fartøyet på det aktuelle skjæringstidspunktet har en større faktisk lengde enn driftsgrunnlagets hjemmelslengde skulle tilsi (15 meter eller mer). Forslaget har således konsekvenser for hvem man kan benytte strukturkvoteordningen sammen med.

Nærings- og fiskeridepartementet besluttet i juli 2019, i kjølvannet av framleggelsen av kvotemeldingen, å foreta en innstramning av den såkalte forholdsmessighetsinstruksen,

som legger føringer for forvaltningspraksis vedrørende utskifting av fartøy og splitting av driftsgrunnlag der mottakende fartøy er større enn avgivende fartøy. Beslutningen gikk ut på at driftsgrunnlag ikke lenger skal kunne flyttes til et fartøy med større faktisk lengde enn driftsgrunnlagets gruppetilhørighet tilsier, med mindre driftsgrunnlaget i utgangspunktet er plassert på et fartøy med tilsvarende stor faktisk lengde. Formålet med denne innstrammingen var å hindre at rederier kunne posisjonere seg gjennom utskifting eller splitting for å havne i en høyere lengdegruppe i forbindelse med overgangen fra hjemmelslengde til faktisk lengde. Den nye instruksen innebærer således langt på vei en låsing av eksisterende driftsgrunnlag til den gruppen fartøyets faktiske lengde tilsa på de fastsatte skjæringstidspunktene 5. og 12. juli 2019. Den aktuelle forvaltningspraksisen er i dag konsolidert i Nærings- og fiskeridepartementets instruks 16. desember 2019 om krav til forholdsmessighet mellom driftsgrunnlag og fartøystørrelse ved tildeling av deltakeradgang (forholdsmessighetsinstruks).

Stortinget behandlet kvotemeldingen i mai 2020 og et flertall bestående av Høyre, Fremskrittspartiet, Venstre og Kristelig Folkeparti fattet følgende anmodningsvedtak, *vedtak nr. 555 (2019-2020)*:

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

Nærings- og fiskeridepartementet sendte på denne bakgrunn ut et høringsnotat 25. november 2020 om ny gruppeinndeling i kystfiskeflåten, som en del av oppfølgingen av Stortingets behandling av kvotemeldingen. Departementet valgte ikke å gå videre med saken etter høringen, blant annet for å kunne vurdere endringer i gruppeinndelingen i sammenheng med andre stortingsvedtak i forbindelse med kvotemeldingen, som for eksempel berører fordeling av strukturgevinst og faste kvotefaktorer.

Departementet tar derfor sikte på å se disse spørsmålene i sammenheng i den varslede kvotemeldingen. Vi viser samtidig til notatene om strukturgevinst og rammebetingelsene for den minste flåten som sendes på høring samtidig med dette notatet, og til Fiskeridirektoratets avsluttede høring om ny forskrift om fiskeritillatelse og kvotefaktorer, hvor blant annet dimensjoneringen av nye faste kvotefaktorer er tema.

Vi viser videre til at regjeringen i Hurdalplattformen har signalisert at det skal utarbeides en ny kvotemelding som gir forutsigbarhet for fiskerinæringen, og som sikrer bosetting, aktivitet og lønnsomhet langs hele kysten. Det framgår av plattformen at den nye kvotemeldingen blant annet skal sikre at nærmere bestemmelser for overgang fra hjemmelslengde til faktisk lengde for kystflåten avklares.

Det er på denne bakgrunn behov for å foreta en nærmere drøftelse av gruppeinndelingen etter finnmarksmodellen i kystfiskeflåten, herunder om gruppeinndelingen bør endres eller ikke, og om hvordan en eventuell overgangsordning skal innrettes. Det er videre behov for å foreta en nærmere drøftelse av hvordan størrelsesbegrensningene knyttet til

finnmarksmodellen bør innrettes og se dem i sammenheng med andre størrelsesbegrensninger i fiskeriregelverket. Det er disse to drøftelsene som er tema for dette notatet.

3. Vurdering av gruppeinndelingen i kystfiskeflåten

3.1 Innledning

Problemstillingen som vurderes i dette kapitlet er hvorvidt gruppeinndelingen i lukket gruppe i kystfiskeflåten (finnmarksmodellen) skal endres eller ikke, dvs. om driftsgrunnlaget fortsatt skal innplasseres i gruppe basert på hjemmelslengde, eller etter andre kriterier, f.eks. etter fartøyets faktiske lengde på et gitt skjæringstidspunkt.

Dersom en endrer gruppeinndelingen til å gjelde etter faktisk lengde vil en også måtte fastsette en overgangsordning i tråd med Stortingets vedtak nr. 555 (2019-2020) som er sitert ovenfor.

3.2 Bør gruppeinndelingen endres?

Formålet med å dele inn lukket gruppe i kystfiskeflåten i ulike grupper i regulerings- og struktursammenheng er å bidra til en differensiert fiskeflåte med både små og store fartøy, at fartøyene innad i en gruppe skal ha mest mulig like konkurransevilkår, og at strukturgevinster skal kunne fordeles til de respektive lengdegruppene.

Det har vært vanntette skott mellom gruppene i struktursammenheng, men regelverket for utskifting av fartøy og splitting av driftsgrunnlag har åpnet for at driftsgrunnlaget til en viss grad kan plasseres på større fartøy. Dette er bakgrunnen for Solberg-regjeringens forslag i kvotemeldingen om å endre fra dagens inndeling etter hjemmelslengde til en inndeling i grupper etter største lengde, og med «vanntette» skott mellom lengdegruppene. I kvotemeldingens kap. 3.4.2 står det bl.a.:

«Kvoteberegningsgrunnlaget i kystfiskeflåten gjøres i dag etter et prinsipp om hjemmelslengde. Hjemmelslengde innebærer at fartøyets kvoteberegningsgrunnlag er knyttet til lengden på fartøyet som deltakeradgangen var knyttet til på en bestemt skjæringsdato. Dette innebærer at et fartøy kan ha en faktisk lengde som avviker fra hjemmelslengdegruppen fartøyets kvote stammer fra. Om lag hvert fjerde fartøy som henter sitt kvotegrunnlag fra reguleringsgruppen under 11 (13) meter er større enn 11 (13) meter. Dagens system med hjemmelslengde som grunnlag for kvotetildeling kompliserer således reguleringene og kvotesystemet. Kvoteberegningsgrunnlaget i kystfiskeflåten angår ikke bare sjarkfiskeflåten, men også den øvrige kystfiskeflåten.

Utviklingen over tid viser at også regulering etter hjemmelslengde har medført overgang til større fartøy. Selv om dette kan gi en mer rasjonell bruk av samfunnets ressurser, svekkes kvotesystemets evne til å ivareta andre hensyn. Dette utfordrer i neste omgang kvotesystemets legitimitet. Begrunnelsen for å opprettholde ulike fartøygrupper er ønsket om å ha en differensiert fiskeflåte med både store og små enheter. Regjeringen mener dette er et

viktig prinsipp i et fremtidsrettet kvotesystem. Det innebærer at det er faktisk lengde som bør ligge til grunn for reguleringene.

Det finnes gode argumenter for å bruke andre parametere enn lengde, blant annet fordi en over tid har sett stor grad av tilpassing opp mot lengdegrensen (såkalte paragrafbåter). Lengde som kriterium for gruppeinndeling kan erstattes med andre fartøydimensjoner som høyde, bredde og motoreffekt som også påvirker fangstkapasitet. Regjeringen mener likevel at lengde er en innarbeidet og oversiktlig parameter, og ønsker derfor ikke å forlate lengde. Regjeringen mener imidlertid at gruppeinndeling etter hjemmelslengde må erstattes med gruppeinndeling etter faktisk lengde. I overgangen til et nytt kvotesystem vil fartøy som i dag har større faktisk lengde enn hjemmelslengde flyttes opp til de gruppene de etter lengde hører til. Disse fartøyene «tar med seg» kvotegrunnlag fra gruppen de i dag tilhører til de gruppene de innplasseres i, der de får de samme rammebetingelser som øvrige fartøy i gruppen de kommer til. Dette innebærer blant annet at fartøy som flyttes fra sjarkgruppen får tilgang på strukturkvoteordningen.

Etter denne oppryddingen, vil kvoteandelene som ligger i de ulike kvotegruppene over tid ligge fast, og regelverket rundt gruppene vil bli skrevet slik at det ikke er mulig å drive fiske i gruppen med et større (eller for den saks skyld mindre) fartøy enn gruppens øvre og nedre størrelsesgrense. De som ønsker å endre gruppe, må selge seg ut av den gruppen han eller hun er i, og kjøpe seg inn i ny gruppe. Dette er en opprydding som gir store utslag i kvotenivå for alle gruppene i lukkede fiskerier. Regjeringens vurdering er likevel at dette er nødvendig for at kvoteandelene i de ulike grupper kan ligge fast over tid. Dette er viktig for at spesielt de minste kystgruppene skal ha stabile rammebetingelser. Regjeringen er også opptatt av at overgangen til faktisk lengde innebærer å forholde seg til dagens situasjon. Dette medfører ikke at fartøy blir større som følge av endringen, siden det er den faktiske lengden slik den er i dag som ligger til grunn for inndelingen. Omleggingen vil heller ikke føre til en endring av landingsmønster og vil således virke nøytralt på fiskeindustriens rammebetingelser.»

Formålet med overgangen fra hjemmelslengde til faktisk lengde var således både å rydde opp i en utgliding mot flere små driftsgrunnlag på store fartøy, samt å låse driftsgrunnlagene til faktisk lengde. Forslaget var utvilsomt egnet til å oppnå det uttalte formålet.

Samtidig er det også enkelte ulemper ved en slik endring i gruppetilhørigheten fordi det skaper usikkerhet og mindre forutsigbarhet for næringsaktørene. Det vises her til at gruppeinndelingen har betydning både for hvem man kan strukturere med, og hvor mange som har mulighet til å strukturere i denne gruppen. Det har dessuten vært en del oppmerksomhet rundt spørsmålet om framtidig strukturgevinst bør fordeles til opprinnelige grupper eller endrede grupper, men dette spørsmålet er ennå ikke avklart. Vi viser til eget notat om fordeling av strukturgevinst som sendes på høring samtidig med dette notatet.

Det kan derfor være naturlig å spørre seg om det er nødvendig å endre gruppeinndelingen (flytte enkelte driftsgrunnlag til en annen gruppe) for å oppnå de uttalte formålene for overgangen fra hjemmelslengde til faktisk lengde, eller om det kan være tilstrekkelig med begrensninger på faktisk lengde i de enkelte gruppene som hindrer utviklingen mot større fartøy, uten at man fraviker hjemmelslengde som utgangspunkt for gruppeinndelingen.

Begrensninger på faktisk lengde i de enkelte gruppene vil et godt stykke på vei kompensere for ulempene ved ikke å endre gruppeinndelingen, ved at en kan låse fartøyene i den gruppen de er i dag. En vil samtidig oppnå fordelene ved ikke å endre gruppene, dvs. større forutberegnelighet for den enkelte aktør rundt gruppetilhørigheten. Man står likevel igjen med en ikke ubetydelig ulempe som følge av at enkelte aktører allerede har posisjonert seg med små driftsgrunnlag på store fartøy, noe det vil være vanskelig å reversere, i hvert fall på kort sikt. Disse aktørene vil på denne måten oppnå en klar konkurransefordel innad i gruppen inntil de eventuelt pålegges å skifte til et mindre fartøy. En kan antakelig legge til rette for en viss slik innfasing over tid, ved at rederiet ved framtidig splitting av driftsgrunnlag eller utskifting av fartøy pålegges å plassere driftsgrunnlaget på et mindre fartøy i riktig lengdegruppe, men en slik innfasing vil sannsynligvis ta lang tid og i mellomtiden svekke konkurransesituasjonen.

Det kan også stilles spørsmål ved om gruppeinndelingen bare bør endres for noen fiskeslag, for eksempel ved at pelagiske fiskeslag og torskefiskeriene holdes atskilt, jf. også at den aktuelle gruppeinndelingen i fisket etter makrell avviker fra finnmarksmodellen ved at den nederste grensen er satt til 13 meter.

Dersom en velger å erstatte hjemmelslengde med faktisk lengde som parameter, vil det måtte fastsettes et skjæringstidspunkt som skal danne grunnlag for den nye innplasseringen, jf. også vurderingen av overgangsordningen nedenfor. Det kan være naturlig å se hen til 5. og/eller 12. juli 2019 som er datoene da Nærings- og fiskeridepartementet strammet inn forvaltningspraksis i forholdsmessighetsinstruksen, for henholdsvis utskifting (5. juli) og splitting (12. juli).

Vi ber om høringsinstansenes synspunkter på om gruppeinndelingen bør endres slik som foreslått i den forrige kvotemeldingen (overgang fra hjemmelslengde til faktisk lengde), eller om gruppeinndelingen bør ligge fast. Vi ber også om synspunkter på skjæringstidspunkt for innplassering ved eventuell endring i gruppeinndelingen.

3.3 Overgangsordning

Dersom gruppeinndelingen skal endres fra hjemmelslengde til faktisk lengde, bør det fastsettes en overgangsordning slik som Stortinget ba om i anmodningsvedtak nr. 555 (2019-2020), der eiere av fartøy med annen faktisk lengde enn hjemmelslengde kan velge å bringe fartøyets faktiske lengde i tråd med hjemmelslengde. Overgangsordningen vil måtte ta til å gjelde etter skjæringstidspunktet omtalt ovenfor, og den vil i utgangspunktet måtte gjelde både for driftsgrunnlag som er plassert på relativt sett større fartøy, og for driftsgrunnlag som er plassert på relativt mindre fartøy. Som det framgår av tabell 10 nedenfor, er det godt og vel 400 relevante driftsgrunnlag som er plassert på større fartøy, men bare 37 relevante driftsgrunnlag som nå er plassert på mindre fartøy.

Det sentrale spørsmålet vil da være hvor lang tid disse berørte aktørene bør få til å bestemme seg for å flytte driftsgrunnlaget til et fartøy med faktisk lengde i samme gruppe som driftsgrunnlagets hjemmelslengde. Det er på den ene siden viktig å gi aktørene rimelig tid til å vurdere implikasjonene av et slikt valg, herunder vurdere aktuelle framtidige

driftsmønstre. På den annen side oppfatter vi at det er et sterkt ønske i næringen om å få en rask avklaring av spørsmålet om gruppeinndeling, og at betenkningstiden ikke bør være for lang. Departementet ser derfor for seg at aktørene kan gis en periode på seks måneder, ett år eller to år på å bestemme seg.

Vi ber om høringsinstansenes synspunkter på varigheten av en overgangsordning dersom gruppeinndelingen endres fra å være basert på hjemmelslengde til å være basert på faktisk lengde.

4. Alternative størrelsesparametre

4.1 Innledning

Denne delen av notatet vil ta for seg alternative størrelsesparametre som kan benyttes i tilknytning til gruppeinndelingen i lukket gruppe i kystfiskeflåten (lukket gruppe). Alternative størrelsesparametre vil være aktuelle uavhengig av om en gjennomfører en endring i gruppeinndelingen eller ikke, jf. vurderingen i forrige kapittel. Det er også mulig å se for seg at en benytter en kombinasjon av ulike størrelsesparametre. Hvordan man i tilfelle skal dimensjonere aktuelle størrelsesparametre vil vi drøfte i et eget kapittel nedenfor.

Fiskeridirektoratet besitter en betydelig mengde data om fiskefartøyenes ulike størrelsesparametre, men kvaliteten på disse dataene kan variere. Vi vil derfor innledningsvis foreta en gjennomgang av hvilke data fiskeriforvaltningen besitter.

Fiskeriregelverket med tilhørende forvaltningspraksis inneholder en rekke ulike størrelsesbegrensninger i tillegg til størrelsesbegrensningene knyttet til gruppeinndelingen i lukket gruppe i kystfiskeflåten. Disse ulike størrelsesbegrensningene har til dels ulike begrunnelser og formål. Vi ser det som hensiktsmessig å foreta en gjennomgang av disse andre størrelsesbegrensningene selv om de ikke direkte er tema for denne høringen.

Det kan naturligvis stilles spørsmål ved om de ulike størrelsesbegrensningene i større grad bør harmoniseres. Dette vil imidlertid kreve ytterligere utredninger som det eventuelt vil være aktuelt å foreta etter at spørsmålet om gruppeinndelingen i kystfiskeflåten og dens størrelsesbegrensninger er avklart.

4.2 Forvaltningens kunnskap om ulike størrelsesparametre

Hvilke opplysninger som skal inngå i Fiskeridirektoratet sitt register over merkepliktige fiskefartøy (merkeregisteret) er regulert i ervervstillatelsesforskriften § 13.

Tabell 1 viser noen relevante parametre i dagens register.

Tabell 1 Relevante dataelement i merkeregisteret

Dataelement	Om dataene
<i>STØRSTE_LENGDE:</i> <i>Fartøyets største lengde</i>	Største lengde er lengde i meter målt fra forkant av forreste del av skroget til akterkant av akterste del av skroget, jf. forskrift av 30. juni 2015 om måling av skip og flyttbare innretninger § 2.
<i>BREDDE:</i> <i>Fartøyets bredde</i>	
<i>BRUTTOTONNASJE:</i> <i>Bruttotonnasje (1969)</i>	Bruttotonnasje i merkeregisteret er oppgitt i henhold til fartøyets målebrev/identitetsbevis, og er således bare oppgitt for fartøy som er målt av Sjøfartsmyndighetene.
<i>BRUTTOTONNASJE_ANNEN:</i> <i>Bruttotonnasje – annen</i>	I denne variabelen er det ført opp bruttotonnasje målt etter andre regler enn London-konvensjonen 1969 for fartøy under 24 meter (L).
<i>MOTORKRAFT:</i> <i>Motorkraft</i>	Motorkraft oppgitt i hestekrefter (HK). Omregningsformel fra hestekrefter (HK) til kilowatt (kW) er: $kW = HK/1,36$.

Datakvalitet

Innføring av fartøy i merkeregisteret, endring i opplysninger om eier/fartøy i registeret og sletting av fartøy fra registeret gjøres på bakgrunn av melding fra fartøyets eier etter at nødvendige tillatelser er gitt der dette kreves.

Melding om innføring av fartøy med ny eier i merkeregisteret eller endring av eier eller fartøyparametre skal sendes på fastsatt skjema som ligger på Fiskeridirektoratets nettsider. Dersom innmeldingen gjelder fartøy som allerede er registrert i merkeregisteret kreves det ikke ytterligere dokumentasjon på fartøyets størrelser enn det som fremgår av skjema, og av opplysninger gitt i fartssertifikat, fartøyinstruks eller byggebekreftelse som ble sendt inn i forbindelse med søknaden. For fartøy under 6 meter hvor det verken stilles krav til fartssertifikat, fartøyinstruks eller byggebekreftelse finnes ikke god nok informasjon om fartøyets parametre. Imidlertid er dette ofte fartøy som er typemodeller med kjente størrelser. I de tilfeller hvor fartøyet er et nybygg, importert fartøy eller tidligere uregistrert norsk fartøy må det i tillegg til innmeldingsskjema også sendes inn fartssertifikat, fartøyinstruks, byggebekreftelse eller liknende, da slik dokumentasjon ofte ikke foreligger på søknadstidspunktet. I den grad fartøyet er målepliktig må det også sendes inn målebrev utstedt av Sjøfartsdirektoratet.

Målebrev kreves for fartøy over 15 meter største lengde, jf. forskrift av 30. juni 2015 om måling av skip og flyttbare innretninger § 1. For fartøy under 15 meter har Sjøfartsdirektoratet godkjent foretak som kan utføre måling og bekrefte måldata overfor skipsregisteret.

Ved innføring av fartøy i merkeregisteret og ved endringer i merkeregisteret kontrolleres opplysningene mot opplysninger fra eksterne registre som Brønnøysundregistrene og Folkeregisteret samt etterspurt og tilsendt dokumentasjon. Endringer som skjer i eksterne registre utenom innførings- og endringstidspunkt blir ikke automatisk fanget opp. Her er man avhengig av at eier oppfylder plikten i ervervstillatelsesforskriften § 14 om å melde inn endringer.

Med ulike mellomrom "vaskes" opplysningene mot andre offentlige registre, og nødvendige undersøkelser og rettinger blir gjort på bakgrunn av dette.

Fiskeridirektoratet arbeider kontinuerlig, gjennom kvalitetssikring av saksbehandlingsrutiner og ved gjennomføring av spørreundersøkelser, for å avdekke mulige feil og få rettet opp disse.

Kvaliteten på data for nye fartøy og/eller fartøy som har skiftet eier den senere tid vil generelt sett være bedre enn for fartøy som har vært registrert lenge. Eier skal i henhold til ervervstillatelsesforskriften § 14 melde fra om relevante endringer som ombygging eller skifte av motor, men det blir ikke alltid gjort. Videre vil parametre som ikke benyttes løpende i dagens regelverk, kunne være mindre pålitelige enn parametre som blir benyttet, for eksempel største lengde.

Tabell 2 viser status på noen sentrale parametre i merkeregisteret.

Tabell 2 Oversikt over observasjoner og manglende opplysninger i merkeregisteret per 27. april 2022

Parametere	Antall observasjoner	Mangler opplysninger
Registrerte fartøy	5615	0
Største lengde	5615	0
Bredde	5601	14
Bruttotonnasje 1969	294	5321
Bruttotonnasje annen	2794	2821
Byggeår skrog	5611	4
Hestekrefter	5614	1
Byggeår motor	5612	3
Målebrev	2145	3470

Det er med andre ord særlig for bruttotonnasje og målebrev registeret mangler opplysninger.

Lasteromsvolum

Det følger av ervervstillatelsesforskriften § 9 at det skal oppgis informasjon om et fartøys lasterom ved søknad om ervervstillatelse. I søknadsskjema skal det gis informasjon om lasterom, lastetanker m/mekanisk kjøling/RSW, lastetanker uten mekanisk kjøling, fryserom for last, lasterom for mel, lastetanker for olje (fiskeolje etc.) og ensilasjetanker.

Søknadsskjemaet beskriver ikke nærmere hvordan lasterommet skal måles. Informasjon om lasterom er ikke registrert i dagens register over merkepliktige fiskefartøy. Kvaliteten på disse dataene er imidlertid usikre, og det er uklart om de følger ens målemetode.

I forbindelse med søknader om ervervstillatelse for nybygg, utenlandsk fartøy eller ukjent norsk fartøy kreves det GA-tegning over fartøyet hvor lasterom framgår. Disse dokumentene ligger også i Fiskeridirektoratets arkiv.

Andre eksempler på bestemmelser hvor det settes krav om opplysninger om lasteromsvolum er høstingsforskriften § 64. Denne setter krav til at fartøy over 24 meter største lengde (fartøy over 17 meter som fisker i NAFO- eller EU-farvann) skal ha oppdaterte tegninger eller beskrivelse av lasterom mv. om bord. Tegningene eller beskrivelsen skal angi de enkelte roms brutto lagringskapasitet i kubikkmeter. For norske fartøy skal dokumentene være godkjent av Sjøfartsdirektoratet.

Lasteromsvolum har vært benyttet som en parameter for øvre grense for kystfiskefartøy siden 2008. Informasjon om lasteromsvolum er dermed en del av grunnlaget for saksbehandlingen av søknader om ervervstillatelse, og lasteromsvolum vil være en del av dokumentasjonen som finnes på den enkelte sak i Fiskeridirektoratets arkiv.

Deltakerforskriften § 2 bokstav d gir følgende definisjon av lasteromsvolum:

«det totale volumet til et fartøys lasterom og tanker, herunder fryserom, kasserom og rom tilkoblet RSW-anlegg, som lovlig kan benyttes til føring av fangst. Lasterom og tanker som er innredet eller utrustet slik at de lovlig kan benyttes til føring av fangst skal regnes med i lasteromsvolumet selv om de ved avblending eller på andre lett reverserbare måter er gjort ubrukelige for føring av fangst. Følgende rom og tanker inngår ikke i lasteromsvolumet: Rom for biprodukter som f.eks. lever, rogn og torskehoder, melrom, rom for inntak av fisk eller for slog, blødetank, rom for bearbeiding av fangsten, ensillasjetanker, vannballasttanker, islagre og isrom, redskapsrom og rom for øvrig som ikke lovlig kan nyttes til føring av fangst. Fiskeridirektoratet kan gi retningslinjer som utfyller hva som skal regnes som lasteromsvolum.»

Definisjonen gjelder for alle bestemmelser i fiskeriregelverket som setter en øvre grense for hvor store fartøy som kan delta i nærmere definerte fiskerier. Bestemmelsene har langt på vei samme formål som størrelsesgrensene tilknyttet finnmarksmodellen, nemlig å begrense utviklingen mot stadig større fartøy. Definisjonen ble tatt inn i forskriften etter en høring i 2017. Bakgrunnen for høringen var at det hadde vist seg å være krevende å operasjonalisere lasteromsvolum som grense ved søknad om ervervstillatelser. Dette skyldes blant annet at det var en henvisning til at rom som skulle holdes utenfor lasteromsvolumet «skulle stå i rimelig forhold til fartøyets lasteromsvolum». Dette gav rom for skjønn som igjen kunne føre til forskjellsbehandling.

Fiskeridirektoratet har i brev 27. mai 2020 utarbeidet en ytterligere avklaring av hvordan disse reglene skulle anvendes:

«Vi erfarer at regelverket blir utfordret av næringsaktørene som ønsker stadig større fartøy inn i fisket. I saksbehandlingen er det lagt ned mye ressurser i definisjonsavklaringer og hva som skal inngå i beregningen av lasterom.»

Vår erfaring bygger på vurdering av lasteromsvolum for de aller største fartøyene som utgjør en mindre del av kystflåten. For denne gruppen av fartøy er de tekniske beregningene gjennomført og informasjon som kreves for å kunne vurdere om de er innenfor vilkårene for lasteromsvolum er dokumentert. Dette gjelder imidlertid ikke for det største antall av fartøy i kystflåten, som består av mindre fartøy. For denne delen av kystflåten gjelder ikke de samme dokumentasjonskravene. Å skulle benytte lasteromsvolum som parameter for hele kystflåten ser vi derfor som utfordrende og et langt lerret å bleke før tilstrekkelig informasjon om det enkelte fartøys lasteromsvolum er på plass. Her må Sjøfartsdirektoratets regelverk utvides til å gjelde hele flåtegruppen, uavhengig av størrelse på fartøy. I

praksis vil Sjøfartsdirektoratet og fremtidige autoriserte organ være sentrale med tanke på å fremskaffe denne type dokumentasjon.»

Det er verdt å merke seg at lasteromsvolum i dag er et vurderingskriterium, der søker må dokumentere at lasterommet er under 500 kubikkmeter ut fra definisjonen i deltakerforskriften. Det er ikke nødvendig å ha eksakt tall for volumet dersom det er åpenbart at det ligger godt under 500 kubikkmeter.

Fiskeridirektoratet ønsker å få inn data om lasteromsvolum i det nye fartøyregisteret. Da dette gjelder fartøyets utforming, vil det være hensiktsmessig om det kan være en integrert del av målingen/dokumentasjonen av de fysiske egenskapene til et fartøy. Det vil derfor være naturlig at definisjon og målemetode skjer etter dialog med Sjøfartsdirektoratet. Ettersom det ikke er lagt til rette for å registrere lasteromsvolum i dagens merkeregister er det ikke mulig å kjøre ut oversikter som viser hvordan en inndeling av kystgruppen med gitte grenser for lasteromsvolum vil slå ut, for eksempel antall fartøy i de ulike gruppene, forhold mellom største lengde og lasteromsvolum mv.

Noen utviklingstrekk

For å gi et bilde av utviklingen i deler av kystflåten har vi sett nærmere på endring i en del fysiske parametere for fartøygruppen konvensjonelle kystfiskefartøy med tillatelser til å fiske torsk, hyse og sei nord for 62 grader nord. Tabell 3 viser gjennomsnittstall for de fartøy som Fiskeridirektoratet har informasjon om største lengde, bredde og hestekrefter.

Tabell 3 Gjennomsnittstall største lengde, bredde og motorkraft (hestekrefter) per 31. desember 2008 og 18. mars 2022 for fartøygruppen konvensjonelle kystfiskefartøy med tillatelse til å fiske torsk, hyse og sei nord for 62 grader nord (hjemmelslengdegrupper)

Parameter	Største lengde			Bredde		
	31.12.2008	18.03.2022	%-vis endring	31.12.2008	18.03.2022	%-vis endring
Hj lengde						
1. < 11 m	10,066	10,684	6 %	3,402	3,717	9 %
2. 11-14,9 m	13,382	15,212	14 %	4,393	5,159	17 %
3. 15-20,9 m	18,895	23,477	24 %	5,548	6,838	23 %
4. 21 m og over	26,843	34,251	28 %	7,475	8,838	18 %
Totalsum	12,800	13,222	3 %	4,114	4,381	6 %

Parameter	Hestekrefter		
	31.12.2008	18.03.2022	%-vis endring
Hj lengde			
1. < 11 m	140,572	220,068	57 %
2. 11-14,9 m	255,074	398,124	56 %
3. 15-20,9 m	463,339	717,752	55 %
4. 21 m og over	875,426	1206,333	38 %
Totalsum	244,959	321,490	31 %

Tabell 4 viser forholdet mellom bredde/største lengde og VCU¹ (vessel capacity unit) for samme fartøygruppe hhv. per 2008 og 2022.

Tabell 4 Gjennomsnittstall VCU og bredde/største lengde per 31. desember 2008 og 18. mars 2022 for fartøygruppen konvensjonelle kystfiskefartøy med tillatelse til å fiske torsk, hyse og sei nord for 62 grader nord (hjemmelslengdegrupper)

Forholdstall	VCU (Vessel capacity unit)			Bredde/største lengde		
	Hj lengde	31.12.2008	18.03.2022	%-vis endring	31.12.2008	18.03.2022
1. < 11 m	98,181	140,081	43 %	0,360	0,393	9 %
2. 11-14,9 m	174,555	262,076	50 %	0,338	0,390	15 %
3. 15-20,9 m	316,564	494,294	56 %	0,317	0,371	17 %
4. 21 m og over	598,704	853,710	43 %	0,302	0,341	13 %
Totalsum	168,692	211,732	26 %	0,346	0,389	12 %

Tallene viser at fartøygruppen i gjennomsnitt er blitt både lengre, bredere og har fått større motorkraft i 2022 sammenlignet med 2008. Det er særlig motorkraft som har økt, noe som gir utslag i sterk økning i VCU (vessel capacity unit) for alle fartøygrupper.

Vi har også sett nærmere på gjennomsnittstallene for nyere fartøy i gruppen, dvs. fartøy som er bygget de siste 10 årene, og sammenliknet disse med gjennomsnittstall for alle i fartøygruppen (per 18. mars 2022).

Tabell 5 Gjennomsnittstall største lengde, bredde og motorkraft (hestekrefter) for fartøygruppen konvensjonelle kystfiskefartøy med tillatelse til å fiske torsk, hyse og sei nord for 62 °N (hjemmelslengdegrupper)

Parameter	Største lengde			Bredde		
	Hj lengde	Alle	Byggeår siste 10 år	%-vis forskjell	Alle	Byggeår siste 10 år
1. < 11 m	10,684	10,539	-1 %	3,717	4,040	9 %
2. 11-14,9 m	15,212	15,338	1 %	5,159	6,261	21 %
3. 15-20,9 m	23,477	24,971	6 %	6,838	8,144	19 %
4. 21 m og over	34,251	39,363	15 %	8,838	10,003	13 %
Totalsum	13,222	14,293	8 %	4,381	5,165	18 %

Parameter	Hestekrefter		
	Hj lengde	Alle	Byggeår siste 10 år
1. < 11 m	220,068	359,741	63 %
2. 11-14,9 m	398,124	571,203	43 %
3. 15-20,9 m	717,752	997,000	39 %
4. 21 m og over	1206,333	1683,750	40 %
Totalsum	321,490	528,566	64 %

¹ Vessel Capacity Units er et forholdstall som kombinerer flere sider av et fartøys «fysiske» mål for å beskrive fartøyet kapasitet. VCU = største lengde * bredde + (0,45*fartøyet motorkraft i hestekrefter).

Tabell 6 Gjennomsnittstall VCU og bredde/største lengde for fartøygruppen konvensjonelle kystfiskefartøy med tillatelse til å fiske torsk, hyse og sei nord for 62 °N (hjemmelslengdegrupper)

Forholdstall	VCU (Vessel capacity unit)			Bredde/største lengde		
	Hj lengde	Alle	Byggeår siste 10 år	%-vis forskjell	Alle	Byggeår siste 10 år
1. < 11 m	140,081	205,894	47 %	0,393	0,428	9 %
2. 11-14,9 m	262,076	357,473	36 %	0,390	0,455	17 %
3. 15-20,9 m	494,294	662,261	34 %	0,371	0,428	15 %
4. 21 m og over	853,710	1158,618	36 %	0,341	0,377	10 %
Totalsum	211,732	327,114	54 %	0,389	0,431	11 %

Tallene viser at fartøy bygget de siste 10 årene i snitt er noe lengre og bredere enn gjennomsnittet i gruppen, og de har vesentlig større motorkraft.

4.3 Størrelsesparametre i andre deler av fiskeriregelverket

Største lengde inngår som en parameter i flere av forskriftene som regulerer fiskeriene. De mest sentrale typetilfellene er begrensninger i hvilke fiskerier et fartøy kan delta/tildeles rettigheter i, hvilke områder fartøyet kan fiske i, beregning av kvoter et fartøy vil få tildelt og krav til rapportering. Vi vil i det følgende gi eksempler på andre reguleringer enn de tilknyttet finnmarksmodellen, der største lengde inngår. Oversikten gjelder i hovedsak kystfiskeflåten, inkludert åpen gruppe.

Deltakelse i fisket

Deltakerloven regulerer adgangen til å drive ervervsmessig fiske og fangst og annen høsting av villlevende marine ressurser med fartøy som er norske. Loven benytter faktisk lengde som parameter når det gjelder nasjonalitetskravet. Det følger av § 5 at utlending bosatt i Norge bare kan bli tildelt ervervstillatelse når fartøyets største lengde er mindre enn 15 meter.

Ervervstillatelsesforskriften § 2 gir unntak fra krav om tidligere aktivitet i fiske ved tildeling av ervervstillatelse for fartøy under 15 meter største lengde. Det er videre i § 2 a åpnet for at søknad om ervervstillatelse kan avslås ut fra hensyn til ressursgrunlaget dersom fartøyet er over 15 meter største lengde og ikke er eller vil bli tildelt konsesjon eller deltakeradgang.

Deltakerforskriften regulerer adgangen til å delta i kystfartøygruppens fiskeri. Adgang til å delta i lukket gruppe er i de fleste fiskeri begrenset til fartøy som har mindre enn 500 m³ lasteromsvolum.

I noen fiskeri gjelder andre grenser for fartøystørrelse (både nedre og øvre) for å kunne delta i lukket gruppe.

Tabell 7 Krav til fartøy som skal delta i lukket gruppe

Fiskeri	Krav til fartøy	Deltakerforskriften
Fiske etter sei med not	Største lengde på eller over 13 meter, men mindre enn 500 m ³ lasteromsvolum	§§ 24, 26
Fisket etter reker med trål i Nordsjøen og Skagerrak	Største lengde på eller over 11 meter	§ 28
Fisket etter lange og brosme	Største lengde på eller over 28 meter, men mindre enn 500 m ³ lasteromsvolum	§ 37
Fangst av kongekrabbe innenfor kvoteregulert område	Største lengde på eller over 6 meter og under 21 meter største lengde	§ 39
Fisket etter leppefisk	Største lengde under 15 meter	§ 43

Krav til fartøy som skal benyttes i åpen gruppe er tilpasset det enkelte fiskeri. Noen følger den generelle øvre grense på 500 m³ lasteromsvolum, mens det for andre er satt grense på største lengde.

Tabell 8 Krav til fartøy som skal delta i åpen gruppe

Fiskeri	Krav til fartøy	Deltakerforskriften
Fisket etter torsk, hyse og sei nord for 62 grader	Største lengde under 11 meter	§ 13
Fisket etter makrell med not eller garn og snøre	Største lengde under 13 meter	§ 20
Fisket etter sei med not	Største lengde under 13 meter	§§ 25, 27
Fisket etter reker med trål i Nordsjøen og Skagerrak	Største lengde under 11 meter	§ 29
Fisket etter rognkjeks	Største lengde under 13 meter	§ 33
Fisket etter blåkveite nord for 62 grader	Største lengde under 28 meter	§ 35
Fisket etter lange og brosme	Største lengde under 28 meter	§ 38
Fangst av kongekrabbe innenfor kvoteregulert område	Største lengde på eller over 6 meter og under 15 meter største lengde	§ 40
Fisket etter leppefisk	Største lengde under 11 meter	§ 44

Områderegulering

Høstingsforskriften omfatter blant annet vilkår knyttet til redskap og fiskeområder. Det er flere bestemmelser i forskriften som omhandler begrensning i størrelse på fartøy som kan fiske i ulike områder, men for kystgruppen er kapittel VI om begrensning i fiske og fangst innenfor fjordlinjene den mest sentrale. Her er det en rekke bestemmelser som setter grenser for hvilke fiskerier som kan gjennomføres avhengig av redskap som benyttes, størrelse på fartøyet og til hvilke tider fisket skal foregå.

Også de årlige reguleringsforskriftene kan ha bestemmelser som regulerer adgang til fiskeområder ut fra største lengde på fartøyet. Dette framgår blant annet av forskrift om regulering av fisket etter torsk, hyse og sei nord for 62 grader nord i 2022 § 32 om tiltak for vern av kysttorsk og forskrift om regulering av fisket etter norsk vårgytende sild (nvg) i 2022 kap. 5.

Fastsettelse av kvoter

Kvoteberegningsgrunnlaget i kystfiskeflåten (lukket gruppe) gjøres i dag i all hovedsak etter et prinsipp om hjemmelslengde. I de fiskeriene der det er fartøyskvoter uten overregulering vil normalt kvoteenheten være lik, og fartøyets nåværende største lengde vil ikke ha betydning for kvoteberegningen.

For de fleste kystfiskerier er det imidlertid fremdeles aktuelt med overregulering, særlig i de minste fartøygruppene, og da vil kvoteenheten for en gitt hjemmelslengde kunne være differensiert ut fra fartøyets største lengde.

Reguleringen av kystgruppens fiske etter torsk nord for 62 grader nord i 2022 ble i utgangspunktet fastsatt med kvoter uten overregulering for noen fartøy. Som følge av fiskets gang ble det i ettertid tildelt overregulerte maksimalkvotetillegg for de minste fartøyene, som dermed fikk kvotene beregnet etter en høyere kvoteenhet enn øvrige fartøy i gruppen. Graden av overregulering varierer avhengig av fartøyenes største lengde.

Tabell 9 viser noen øvrige eksempler på regulering der største lengde har betydning for kvoteberegning.

Tabell 9 Eksempler på regulering der største lengde har betydning for kvoteberegning

Forskrift om regulering av fisket etter torsk, hyse og sei nord for 62 grader nord i 2022	
§ 18 Kvote ved fiske etter hyse	Differensiert kvoteenhet for maksimalkvotene der fartøy under 11 meter største lengde har en høyere kvoteenhet
§ 19 Kvote ved fiske etter sei	Differensiert kvoteenhet for maksimalkvotene for hhv fartøy med største lengde under 11 meter, største lengde mellom 11-14,9 meter, største lengde mellom 15-21 meter og største lengde over 21 meter
§ 21 Fisket etter torsk i åpen gruppe	Både maksimal- og garantert kvote er differensiert etter fartøyets største lengde
Forskrift om regulering av fisket etter norsk vårgytende sild (nvg) i 2022	
§ 13 Fartøy-/maksimalkvoter for fartøy i lukket gruppe	Maksimalkvote for fartøy med både største lengde og hjemmelslengde under 15 meter
§15 Fartøyskvoter for fartøy i åpen gruppe	Fartøyskvoter er differensiert basert på fartøyets største lengde

Samfiske

Forskrift om regulering av fiske etter torsk, hyse og sei nord for 62°N i 2022 § 31 regulerer adgang til samfiske for fartøy i lukket gruppe. Her framgår det at dersom det aktive fartøyet i samfiskelaget tilhører en annen lengdegruppe enn det passive fartøyet, får det passive fartøyet redusert overregulering som om det tilhørte samme lengdegruppe som det aktive fartøyet.

Samfiske og samføring av pelagiske fangster reguleres i høstingsforskriften. Her framgår det i § 34 at samfiske som hovedregel kun er tillatt der begge fartøyene er under 15 meter største lengde.

Rapportering

Forskrift om posisjonsrapportering og elektronisk rapportering for norske fiske- og fangstfartøy regulerer krav til rapportering for norske fiskefartøy. Forskriften omfatter i utgangspunktet alle fartøy, men det generelle kravet om rapportering for fartøy under 15 meter største lengde er ikke trådt i kraft. Per i dag gjelder en egen forskrift om elektronisk rapportering for norske fiske- og fangstfartøy under 15 meter.

Eksempler fra annet regelverk

Etter ervervstillatelsesforskriften § 3 skal søknad om ervervstillatelse avslås (med noen få unntak) i medhold av deltakerloven § 8 dersom det ikke legges frem gyldig fartssertifikat, oppdatert fartøyinstruks, godkjennelsesdokument, byggebekreftelse eller annen dokumentasjon som kreves for vedkommende fiske- eller fangstfartøy etter Sjøfartsdirektoratets regelverk. Skipssikkerhetsloven av 16. februar 2007 med tilhørende forskrifter har bestemmelser om slik dokumentasjon. Kravet om slik dokumentasjon er innført for å sikre at alle fiskefartøy opprettholder en felles sikkerhetsstandard.

Alle fartøy med største lengde over 15 meter som skal benyttes til ervervsmessig fiske må ha fartssertifikat.

Alle fartøy med største lengde mellom 8 og 15 meter skal ha en gyldig fartøyinstruks utstedt av et godkjent foretak før de kan benyttes til ervervsmessig fiske, jf. forskrift 22. november 2013 om fiskefartøy med største lengde under 15 meter § 92. Fartøyinstruksen angir fartøydata og lovbestemte begrensninger for bruk av fartøyet, herunder opplysninger om fartøyets lengde, bredde og dypgående, maksimalt fartsområde og operasjonelle begrensninger.

For fartøy fra 6 til 8 meter er det påkrevd med byggebekreftelse, jf. forskrift 22. november 2013 om fiskefartøy med største lengde under 15 meter § 102. Byggebekreftelsen skal være beviset på at fartøyet oppfyller tekniske krav som Sjøfartsdirektoratet stiller gjennom forskriften. Byggebekreftelsen inneholder blant annet opplysninger om fartøyets største lengde, bredde, dybde, lasteromsvolum mv.

For fartøy under 6 meter er det ikke krav om at det skal være utarbeidet byggebekreftelse for at fartøyet skal kunne registreres som fiskefartøy. Det er imidlertid en del sikkerhetskrav for fartøy under 6 meter, jf. forskrift 22. november 2013 om fiskefartøy med største lengde under 15 meter kapittel 6.

4.4 Vurdering av ulike størrelsesparametre

Bakgrunnen for at lukket gruppe i kystfiskeflåten er inndelt i grupper i regulerings- og struktursammenheng har vært ønsket om å ha en differensiert fiskeflåte med både små og større fartøy, at fartøyene innad i en gruppe skulle ha mest mulig like konkurransevilkår, og at strukturgevinster skulle fordeles til de respektive lengdegruppene. Dette er også grunnen til at det i kvotemeldingen ble foreslått å endre fra dagens inndeling etter hjemmelslengde til en inndeling i grupper etter faktisk lengde, og med «vanntette» skott mellom lengdegruppene.

Det sentrale argumentet for å vurdere bruk av andre parametre i tilknytning til kystfiskeflåten gruppeinndeling er å motvirke at regelverket ikke har en uheldig påvirkning på fartøyutformingen (suboptimal utforming). Det er flere hensyn som er relevante ved utformingen av et fartøy, inkludert å bidra til reduserte klimagassutslipp, kvalitet på produktene og arbeidsforhold og sikkerhet for mannskap.

Å legge til rette for en fartøyutforming som gjør det mulig å redusere klimagassutslippene ved lavere drivstofforbruk og/eller bruk av alternative energiformer er et hensyn som har fått større aktualitet de siste årene. Det er mulig å bygge fartøy som er optimalisert med tanke på å redusere klimagassutslipp også med en gruppeinndeling etter største lengde, men det er viktig at regelverket ikke blir oppfattet som å motvirke det «grønne skiftet» i fiskeriene. En gruppeinndeling basert på andre parametre enn største lengde vil etter vår vurdering likevel ikke automatisk føre til mer klimavennlige fartøy. Det må også være andre virkemidler som gir insentiver til en slik omlegging.

Kystfiskefartøyene er i gjennomsnitt blitt lengre, bredere og har større motorkraft. Målet om en differensiert flåte ligger til grunn for å gå fra en gruppeinndeling etter hjemmelslengde til faktisk lengde. Erfaringen ved overgang til 500 kubikkmeter lasteromsvolum som øvre grense i kystflåten var at mange valgte å ta i bruk større fartøy, og i enkelte tilfelle var økningen i fartøystørrelse vesentlig. Det er derfor grunn til å tro at en alternativ inndeling med større frihet i fartøyutformingen vil føre til at den faktiske størrelsen på fartøyene øker. Erfaringsvis er det også slik at enhver grense vil kunne bli utfordret og medføre tilpasninger.

Fra næringen sin side er det påpekt at det er viktig å få en avklaring på hvordan strukturgevinstene i kystflåten skal fordeles når tidsbegrensningen i strukturkvoteordningene inntreffer i 2027. Nye størrelsesparametre vil i denne sammenheng kunne skape usikkerhet rundt framtidige rammevilkår, for eksempel for fartøy som er over den nye størrelsesgrensen, og som således vil kunne nyte godt av en konkurransefordel i gruppen, med mindre det stilles krav om reversering/tilbakeføring av fartøystørrelse gjennom utskifting av fartøy, splitting av driftsgrunnlag eller ombygging. En slik reversering vil kunne møte betydelig motstand fra berørte aktører og antakelig ta lang tid å gjennomføre.

Det vil være en fordel om kriteriene som skal ligge til grunn for inndeling i grupper er objektive og mulige å dokumentere. Både største lengde, tonnasje og VCU (vessel capacity unit) er i utgangspunktet objektive kriterier.

Største lengde er en velkjent parameter som inngår i flere deler av fiskeriregelverket, samt regelverket om sjøsikkerhet. Største lengde som parameter kan imidlertid ha utilsiktede effekter dersom øvrig utforming av fartøyet ikke tar hensyn til energieffektiv drift og andre forhold. For øvrig vil inndeling etter største lengde kunne være det alternativet som gir best garanti for en differensiert flåte (målt i faktisk lengde på fartøyene).

Tonnasje har tidligere vært brukt som en parameter i deler av fiskeriregelverket, særlig for den havgående flåten. Tonnasje måler fartøyet lasteevne og fremgår av målebrevet til de fartøyene som har det. For de mindre fartøyene foreligger det ikke alltid informasjon om tonnasje. Bruk av tonnasje vil gi større frihetsgrader enn ved største lengde, men vi har ikke tilstrekkelig kunnskap til å kunne si noe om det vil være en hensiktsmessig parameter.

Når det gjelder VCU viser data fra merkeregisteret at fartøy som har lik lengde og bredde vil kunne være utstyrt med svært forskjellig motorkraft og dermed VCU. Dette kan ha sammenheng med hvilke fiskerier fartøyet deltar i, hvilke redskaper som brukes mv. Fordi VCU er en funksjon av flere ulike variabler vil den gi mulighet for å tilpasse fartøyutformingen mer fleksibelt ut fra de hensyn fartøyeieren prioriterer. Siden motorkraft inngår i beregningen av VCU vil det være spesielt viktig at en eventuell bruk av VCU i regelverket ikke gir insentiv til økt bruk av fossilt drivstoff.

Inndeling etter et fartøys lasteromsvolum vil kunne gi frihet for rederi til å utforme øvrige deler av fartøyet slik de mener er mest hensiktsmessig for å ivareta økonomi, energieffektivitet og arbeidsforhold ombord. Det er imidlertid ikke etablert en enhetlig metode for å måle lasterom. I den minste fartøygruppen er det også fartøy som ikke har lasterom, men oppbevarer fangsten i kasser ombord.

Som tidligere nevnt er det kun for største lengde vi med rimelig sikkerhet kan si at merkeregisteret har data med tilstrekkelig kvalitet. Dersom kystgruppene skal deles inn etter andre parametere vil det være nødvendig å ha tilstrekkelige data til å kunne si noe om gruppesammensetning, hvilke grenser som bør settes og hvilke konsekvenser en slik inndeling vil få.

Ved bruk av tonnasje eller VCU vil det måtte gjøres et arbeid med å innhente manglende data og kvalitetssikre de dataene vi har i dag. En slik kvalitetssikring er selvsagt fullt mulig å gjøre, men erfaringsmessig så er det både ressurskrevende og tidkrevende.

Lasterom er ikke en variabel i dagens register. I tillegg til å skulle innhente enhetlige data for lasteromsvolum vil bruk av dette som parameter for inndeling ikke kunne innføres før fiskeriforvaltningen har et register som inneholder de relevante dataene. Det vil være tidkrevende å etablere et slikt register.

Det finnes per i dag ikke tilstrekkelig grunnlag til å dele kystgruppen inn etter andre parametere enn faktisk lengde eller hjemmelslengde. Eventuell innføring av andre parametre vil således kreve at det settes av ressurser til å utarbeide en god målemetode for de nye parametere. Det er videre grunn til å tro at faktisk lengde har den fordel at den tross alt er enklere å måle, selv om det også her vil kunne være praktiske kontrollutfordringer for eksempel knyttet til forlenging eller forkorting av fartøy eller ved bruk av redskapsbinger som henger bak på fartøyet.

Det er viktig at valg av parameter for inndeling av kystfiskeflåten i grupper ikke motarbeider viktige politiske mål, men regelverket knyttet til gruppeinndeling kan samtidig ikke være det sentrale virkemiddelet som skal ivareta alle mål som ønskes oppnådd. Det er også slik at andre relevante hensyn ved utformingen av fartøy, f.eks. sikkerhet, ivaretas av annet regelverk. Det er uansett ikke slik at rederiet kan eller bør redusere på kravene til sikkerhet bare fordi det holder seg innenfor fiskeriregelverkets størrelsesgrenser som skal ivareta andre formål.

Vi ber om høringsinstansenes synspunkter på hvilke parametre som bør benyttes som størrelsesbegrensninger tilknyttet gruppeinndelingen for fartøy i lukket gruppe i

kystfiskeflåten. Bør faktisk lengde fortsatt benyttes som parameter, eller bør faktisk lengde erstattes eller suppleres med andre parametre?

5. Dimensjonering av parametre

5.1 Bakgrunn

Da finnmarksmodellen i sin tid ble innført, så ble det ikke fastsatt noen tilsvarende størrelsesgrenser ved utskifting av fartøy. Dette innebar at driftsgrunnlag etter utskiftingen i utgangspunktet kunne bli plassert på et større fartøy. Ved behandling av slike søknader om utskifting anvendte forvaltningen i stedet et konkret skjønn i den enkelte sak for å avgjøre om fartøystørrelse og kvotegrunnlag sto i et rimelig forhold til hverandre. Først i 2016 fastsatte departementet en instruks (forholdsmessighetsinstruksen) som avskaffet dette skjønnet og i stedet fastsatte mer entydige grenser for hvor stor faktisk lengde et fartøy kunne ha avhengig av hvilken hjemmelslengde det var aktuelt å tildele.

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

Saken har imidlertid hele tiden vært politisk omstridt, og spørsmålet om faktiske lengdegrenser mellom fartøygruppene ble igjen drøftet av Eidesen-utvalget i NOU 2016: 26 *Et fremtidsrettet kvotesystem* og i Meld. St. 32 (2018-2019) *Et kvotesystem for økt verdiskaping (kvotemeldingen)* kapittel 3.4 og 4.4. Solberg-regjeringen foreslo i den påfølgende kvotemeldingen å erstatte gruppeinndeling etter hjemmelslengde med gruppeinndeling etter faktisk lengde, og departementet gjennomførte kort tid etterpå tilsvarende innstramminger i forholdsmessighetsinstruksen for å unngå posisjonering i næringen før kvotemeldingen var ferdigbehandlet i Stortinget.

Forvaltningspraksis er nå konsolidert i Nærings- og fiskeridepartementets instruks 16. september 2019 som ikke tillater at driftsgrunnlag plasseres på fartøy med en faktisk lengde som representerer en høyere gruppe i Finnmarksmodellen enn driftsgrunnlaget. Dersom driftsgrunnlaget allerede var plassert på et fartøy med en høyere faktisk lengde, i medhold av eldre forvaltningspraksis, kan driftsgrunnlaget likevel plasseres på et fartøy med faktisk lengde i samme gruppe. De avgjørende bestemmelsene i instruksen lyder i dag slik:

«Departementet vil på denne bakgrunn instruere Fiskeridirektoratet om å avslå søknader om utskifting av fartøy i medhold av deltakerforskriften for 2019 § 50 eller bestemmelser som kommer til erstatning for denne dersom søknaden dreier seg om:

- *utskifting av fartøy med faktisk lengde under 11 meter og minst en deltakeradgang som ikke gjelder kystfisket etter makrell, med hjemmelslengde under 11 meter, til erstatningsfartøy med faktisk lengde på eller over 11 meter,*
- *utskifting av fartøy med faktisk lengde under 15 meter og minst en deltakeradgang som ikke gjelder kystfisket etter makrell med not, med hjemmelslengde under 15 meter, til erstatningsfartøy med faktisk lengde på eller over 15 meter,*

- utskifting av fartøy med faktisk lengde under 21 meter og minst en deltakeradgang med hjemmelslengde under 21 meter, til erstatningsfartøy med faktisk lengde på eller over 21 meter, eller
- utskifting av fartøy med faktisk lengde under 13 meter og deltakeradgang i kystfisket etter makrell med not med hjemmelslengde under 13 meter, til erstatningsfartøy med faktisk lengde på eller over 13 meter.

Departementet vil videre instruere Fiskeridirektoratet om å avslå søknader om tildeling av deltakeradgang til erstatning for tilsvarende deltakeradgang som oppgis fra annet fartøy (splitting) i medhold av deltakerforskriften § 49 eller bestemmelser som kommer til erstatning for denne dersom søknaden dreier seg om:

- tildeling av deltakeradgang med hjemmelslengde under 11 meter tilhørende fartøy med faktisk lengde under 11 meter i annet fiskeri enn kystfisket etter makrell, til fartøy med faktisk lengde på eller over 11 meter,
- tildeling av deltakeradgang med hjemmelslengde under 15 meter tilhørende fartøy med faktisk lengde under 15 meter i annet fiskeri enn kystfisket etter makrell med not, til fartøy med faktisk lengde på eller over 15 meter,
- tildeling av deltakeradgang med hjemmelslengde under 21 meter tilhørende fartøy med faktisk lengde under 21 meter, til fartøy med faktisk lengde på eller over 21 meter, eller
- tildeling av deltakeradgang i kystfisket etter makrell med not med hjemmelslengde under 13 meter tilhørende fartøy med faktisk lengde under 13 meter, til fartøy med faktisk lengde på eller over 13 meter.»

Tabell 10 gir en oversikt over deltakeradganger i fisket etter torsk, hyse og sei nord for 62 grader nord, fordelt etter fartøyets faktiske lengde og deltakeradgangens hjemmelslengde. Det framgår der at over 400 deltakeradganger i dag er plassert på et fartøy med større faktisk lengde enn deltakeradgangens hjemmelslengde skulle tilsi, hvorav 269 har en hjemmelslengde i gruppen 0-10,9 meter og er plassert på et fartøy med faktisk lengde mellom 11 og 14,9 meter. Dette relativt høye tallet kan forklares med den mer liberale forvaltningspraksisen som eksisterte før juli 2019.

Tabell 10 Antall deltageradganger (aktive og passive) i lukket gruppe fordelt på hjemmelslengde og største lengde (per 27.10.2021)

Antall deltageradganger	Største lengde				Totalt	
	Hjemmelslengde	0 - 10,9 m	11 - 14,9 m	15 - 20,9 m		over 21 m
0 - 10,9 m		891	269	9	4	1 173
11 - 14,9 m		19	260	39	22	340
15 - 20,9 m			17	46	59	122
21 - 27,9 m				1	60	61
Totalt		910	546	95	145	1 696

5.2 Alternative tilnærminger

Det er en iboende motsetning mellom målet om en fiskeflåte bestående av både små og større fartøy der dette reguleres ved at det settes grenser for faktisk lengde, og ønsket om at fartøyeierne skal ha større frihetsgrader til å utforme fartøyet slik de mener er mest hensiktsmessig. Det kan være utfordrende å avveie slike motstridende hensyn, noe som illustreres av de mange regel- og praksisendringene som er knyttet til ulike

størrelsesbegrensninger. Noen av endringene har medført en oppmyking av begrensningene, mens andre har medført en innstramming.

Et annet dilemma som kan oppstå når man har strammet inn på forvaltningspraksis, er om fartøyeiere som allerede har plassert driftsgrunnlaget på et større fartøy, skal måtte tilpasse seg det nye regimet (innen en rimelig frist), eller skal få lov til å beholde den konkurransefordel det er å fiske med et større fartøy enn konkurrentene i gruppen kan få adgang til. Dette handler også om rederiets behov for sikkerhet for sine investeringer ved framtidige innstramminger.

Det er forholdsmessighetsinstruksen som i dag regulerer dette spørsmålet. Etter endringen i 2019 er instruksen strengere enn den noen gang har vært, ved at ingen lenger kan flytte driftsgrunnlaget til et fartøy med en større faktisk lengde (tilsvarende en annen gruppe). Departementets erfaring er at de fleste aktørene har innrettet seg etter dette, men vi opplever likevel et visst press fra de som føler seg rammet og mener de har mistet frihet til å utvikle virksomheten. Instruksen må likevel, på tross av sin relativt strenge utforming, kunne sies å ha en viss legitimitet i næringen.

Det kan imidlertid tenkes mange alternative innretninger på instruksen, avhengig av hvilke formål en vil ivareta.

Et alternativ kan være at en myker opp størrelsesgrensen noe, for eksempel ved at en åpner for å flytte driftsgrunnlag en gruppe opp, for eksempel slik at driftsgrunnlag på henholdsvis 0-10,9 meter og 11-14,9 meter hjemmelslengde kan flyttes til fartøy på inntil henholdsvis 14,9 meter og 20,9 meter. Dette vil gjennomgående gi fartøyeierne noe større frihet i fartøyutformingen.

Et annet alternativ er å gi unntak for spesifikke gode formål, for eksempel ved å la fartøy som er utformet på en særskilt miljøvennlig måte kunne utformes med litt større lengde hvis det er saklig behov. For eksempel kan en tenke seg at hydrogendrevne fartøy vil ha behov for litt mer plass for oppnå en optimal fartøyutforming.

Et tredje alternativ er å dimensjonere størrelsesgrensen etter andre størrelsesparametre som er drøftet ovenfor, enten i kombinasjon med, eller som alternativ til faktisk lengde. Dette vil også kunne legge til rette for noe større frihet i fartøyutformingen enn faktisk lengde alene kan gi.

Et fjerde alternativ er å åpne for mer skjønn, slik at Fiskeridirektoratet i den enkelte sak kan gjøre en konkret vurdering av om det totale driftsgrunnlaget står i et rimelig forhold til fartøyets størrelse. I tilfelle kan det legges vekt på ulike «gode formål», som lavt CO₂-utslipp, håndtering av restråstoff osv.

Samtidig viser erfaring at økt bruk av skjønn vil kreve mer av både næringsaktørene og forvaltningen, føre til lengre saksbehandlingstid, mindre forutsigbarhet og øke risikoen for ulik behandling.

Vi viser også til det vi ovenfor har skrevet om at valg av parameter for inndeling av kystflåten aldri kan bli det sentrale virkemiddelet som skal ivareta alle mål som ønskes oppnådd.

Formålet med akkurat denne størrelsesbegrensningen har tradisjonelt vært å bidra til å opprettholde en variert fiskeflåte med små og store fartøy.

Vi ber om høringsinstansenes synspunkter på om dimensjoneringen av størrelsesgrensene knyttet til gruppeinndelingen i lukket gruppe i kystfiskeflåten (forholdsmessighetsinstruksen) bør videreføres eller endres på en av de alternative måtene som er beskrevet her, eller på annen måte.

6. Hva vi ber høringsinstansene uttale seg om

Avslutningsvis gjentar vi hva vi i dette notatet har bedt høringsinstansene uttale seg om. Alle står naturligvis fritt til også å uttale seg om annet de måtte ønske.

Vi ber om høringsinstansenes synspunkter på om gruppeinndelingen bør endres slik som foreslått i den forrige kvotemeldingen (overgang fra hjemmelslengde til faktisk lengde), eller om gruppeinndelingen bør ligge fast. Vi ber også om synspunkter på skjæringstidspunkt for innplassering ved eventuell endring i gruppeinndelingen.

Vi ber om høringsinstansenes synspunkter på varigheten av en overgangsordning dersom gruppeinndelingen endres fra å være basert på hjemmelslengde til å være basert på faktisk lengde.

Vi ber om høringsinstansenes synspunkter på hvilke parametre som bør benyttes som størrelsesbegrensninger tilknyttet gruppeinndelingen for fartøy i lukket gruppe i kystfiskeflåten. Bør faktisk lengde fortsatt benyttes som parameter, eller bør faktisk lengde erstattes eller suppleres med andre parametre?

Vi ber om høringsinstansenes synspunkter på om dimensjoneringen av størrelsesgrensene knyttet til gruppeinndelingen i lukket gruppe i kystfiskeflåten (forholdsmessighetsinstruksen) bør videreføres eller endres på en av de alternative måtene som er beskrevet her, eller på annen måte.