



Riksrevisjonen

Dokument nr. 3:13
(2003–2004)

Riksrevisjonens undersøkelse av
forvaltningen av fiskeressursene

Dokument nr. 3:13

(2003–2004)

**Riksrevisjonens undersøkelse av forvaltningen av
fiskeressursene**

Til Stortinget

Riksrevisjonen legger med dette fram Dokument nr. 3:13 (2003–2004) Riksrevisjonens undersøkelse av forvaltningen av fiskeressursene.

Riksrevisjonen, 13. september 2004.

For riksrevisorkollegiet

Bjarne Mørk-Eidem
riksrevisor

Innhold

	Side
1 Innledning	1
2 Oppsummering av undersøkelsen	1
2.1 Ressursforvaltning	1
2.2 Kapasitetsreduksjon og ressursfordeling	2
2.3 Ressurskontroll	3
2.4 Etatsstyring	4
3 Fiskeridepartementets kommentarer	4
3.1 Generelle kommentarer	4
3.2 Ressursforvaltning	5
3.3 Kapasitetsreduksjon og ressursfordeling	5
3.4 Ressurskontroll	6
3.5 Etatsstyring	6
3.6 Sammenhengen mellom temaene	7
4 Riksrevisjonens bemerkninger	7
4.1 Ressursforvaltning	8
4.2 Kapasitetsreduksjon og ressursfordeling	8
4.3 Ressurskontroll	8
4.4 Etatsstyring	9
5 Fiskeridepartementets svar	9
6 Riksrevisjonens uttalelse	11
Vedlegg: Rapport	13

Fiskeridepartementet

Riksrevisjonens undersøkelse av forvaltning av fiskeressursene

1 INNLEDNING

Fiskeriforvaltningens overordnede mål er å føre en fiskeri- og havbrukspolitikk som skal bidra til økt verdiskaping i en lønnsom og bærekraftig fiskeri- og havbruksnæring. Dette skal gi grunnlag for bosetting, sysselsetting og utvikling langs kysten. Stortinget har understreket at fiskerinæringen er viktig i mange samfunn langs hele kysten fra nord til sør, og mener at dette må ligge til grunn når virkemidlene utformes. I ressursforvaltningen er det et mål å legge til rette for et bærekraftig ressursuttak. Dette er en forutsetning for å oppnå de øvrige målene for fiskerisektoren. Ressurskontroll er et virkemiddel og en grunnleggende forutsetning for å nå målet om en lønnsom og bærekraftig forvaltning av ressursene.

Fiskebestandene representerer viktige nasjonale og internasjonale naturressurser som Norge har et medansvar for å forvalte på best mulig måte. Å bevare natur- og miljøverdier og å opprettholde inntekts- og sysselsettingspotensialet er sentrale hensyn som må ivaretas.

Fiskeridepartementets budsjett er relativt lite, men næringen som reguleres er av stor økonomisk betydning. Fiskeri- og havbruksnæringen er Norges nest største eksportnæring etter olje og gass med en eksportverdi i 2002 på 28,7 milliarder kroner.

Formålet med Riksrevisjonens undersøkelse har vært å vurdere om forvaltningen av fiskeressursene er i overensstemmelse med målet om å sikre rammebetingelser for en bærekraftig og lønnsom fiskerinæring. Fire hovedproblemstillinger er belyst:

- hvorvidt ressursforvaltningen er i overensstemmelse med målet om å sikre bærekraftige fiskebestander og høyt varig utbytte fra ressursene
- i hvilken grad forvaltningens bruk av virkemidler ivaretar målene om en lønnsom, geografisk fordelt og variert fiskeflåte
- i hvilken grad myndighetenes kontrollvirksomhet bidrar til målet om en mer effektiv ressursforvaltning
- hvordan departementet har fulgt opp økonomireglementets krav om å fastsette mål og resultatkrav og innhente rapporter om oppnådde resultater og effekter, i forhold til virksomhetsområdene ressursforvaltning, ressursfordeling og kontroll

Rapportens revisjonskriterier ble lagt fram for Fiskeridepartementet da undersøkelsen ble påbegynt. Departementet har foreslått flere endringer til revisjonskriteriene. Disse er i det vesentlige tatt hensyn til. Utkast til rapport ble ved brev av 31. mars 2004 forelagt Fiskeridepartementet til uttalelse, og departementet har i brev av 28. april 2004 uttalt seg om rapporten. Mottatte merknader er vurdert og innarbeidet i den grad de har vært i samsvar med undersøkelsens problemstillinger og gjennomføring for øvrig. Departementets merknader er gjengitt i pkt. 3. Rapporten følger som trykt vedlegg.

2 OPPSUMMERING AV UNDERSØKELSEN

Riksrevisjonens undersøkelse er gjennomført ved hjelp av dokumentanalyse, intervjuer, spørreskjemaundersøkelse og statistisk analyse. Undersøkelsen av ressursforvaltningen bygger blant annet på analyse av rapporter og estimater fra Det internasjonale havforskningsrådet (ICES)¹ og Havforskningsinstituttet, av beskatningsstrategier fra Fiskeridirektoratet og på forhandlingsprotokoller fra Fiskeridepartementet. Undersøkelsen av kapasitetsreduksjon og ressursfordeling bygger på analyse av statistikk fra Fiskeridirektoratet om fiskeflåtens kapasitet, struktur og geografiske fordeling. Som ledd i revisjonen ble utviklingen i havfiskeflåtens tekniske kapasitet undersøkt ved hjelp av eksterne konsulenter. For å belyse i hvilken grad risikovurderinger er en sentral del av kontrollarbeidet, og om vurderingene blir dokumentert, er det også gjennomført en spørreundersøkelse ved Fiskeridirektoratets hovedkontor og ved ni regionkontorer, samt ved Kystvakten og de seks salgslagene.

2.1 Ressursforvaltning

Undersøkelsen har lagt til grunn at forvaltningen av fiskeressursene skal ta utgangspunkt i vitenskapelige tilrådinger når ulike hensyn veies mot hverandre. En sammenlikning av kvotene med de biologiske anbefalingene fra Det internasjonale havforskningsrådet

¹ International Council for Exploration of the Sea.

(ICES) for de seks økonomisk viktigste fiskebestandene, viser et blandet bilde: For torsk, hyse og sei er kvotene satt høyere enn de biologiske anbefalingene om maksimaluttak i hele eller nesten hele perioden 1998–2003. For torsk har kvotene tidvis ligget betydelig over anbefalingene, mellom 27 prosent og 255 prosent. Kvotene for sei, som fastsettes av Norge alene, har vært i samsvar med Fiskeridirektoratets anbefalinger, men over ICES' anbefalinger. For lodde har kvotene vært innenfor anbefalingene i hele perioden. Kvotene for makrell og norsk vårgytende sild har vært mindre eller lik anbefalingene noen år og større i andre år.

Estimatene fra ICES tyder på at alle de seks fiskebestandene² som omfattes av undersøkelsen, er i en biologisk bærekraftig tilstand. Gytebestanden er over de minimumsnivåene som forbindes med bestandskollaps eller svak rekruttering. Bærekraftig forvaltning innebærer også at det årlige uttaket fra bestanden ikke bør overstige tilveksten siden dette over tid vil svekke bestanden. Undersøkelsen viser at bestandene av norsk-arktisk torsk og hyse har hatt perioder hvor gytebestanden har blitt betydelig redusert flere år på rad, noe som kan tyde på at uttaket har overskredet et langsiktig bærekraftig nivå for disse to bestandenes del. For sei, makrell og sild er bildet mer positivt og stabilt.

For tre av de seks bestandene ligger kvotevedtakene, som enten er forhandlingsvedtak fattet av Norge i samråd med andre land (norsk arktisk torsk og hyse) eller av Norge alene (norsk arktisk sei), over det biologisk anbefalte maksimaluttaket i hele eller nesten hele perioden som undersøkelsen omfatter. Dette øker faren for at bestandene ikke blir bygd tilstrekkelig opp. Dette kan også øke sårbarheten i forhold til naturlige svingninger i gytebestanden.

I undersøkelsen er det lagt til grunn at forvaltningen må ta hensyn til vitenskapelig usikkerhet og uforutsigbare naturlige svingninger i bestandsstørrelser når totalkvotene vedtas, slik at det er rimelig sikkerhet for at bestandstørrelsen er over det bærekraftige nivået. Selv om kvotevedtakene for flere bestander har ligget over det biologisk anbefalte maksimaluttaket ved beslutningstidspunktet, viser ettertidsberegninger av bestandsstørrelsene at de seks bestandene har vært over føre-var-grensene. Det viktigste unntaket har vært norsk-arktisk torsk hvor gytebestanden var lavere enn føre-var-grensen i årene 1998–2001. Det er også et mål at rådgivning og forvaltning skal ta hensyn til at bestander påvirker hverandre, og at en skal ta utgangspunkt i flerbestandsanalyser. Dette målet er i liten grad oppnådd. For fire av de seks bestandene – torsk, sild, sei og makrell – tar ikke rådgivningen og forvaltningen hensyn til hvordan bestander påvirker hverandre.

Forpliktende internasjonalt samarbeid er avgjørende for mulighetene til å forvalte ressursene på en bærekraftig måte og for å holde kontroll med det totale uttaket av fisk. Undersøkelsen viser at den norske forvaltningen i stor grad har fulgt opp FN-konvensjonens bestemmelser om å utvikle og delta i internasjonale forvaltningsregimer. Det er etablert et forpliktende samarbeid med felles forvaltningsstrategi og omforent fordelingsnøkkel for tre av de seks bestandene som dekkes av undersøkelsen: norsk-arktisk torsk, hyse og lodde. For de to andre bestandene, norsk vårgytende sild og makrell, er partene enige om forvaltningsstrategien, men en fast fordelingsnøkkel er ikke avklart og blir derfor forhandlet fra år til år.

Det er et mål å legge til rette for et høyt varig utbytte fra ressursene. Undersøkelsen viser at forvaltningen i liten grad har prioritert arbeidet med oppdaterte analyser som inkluderer sammenhengen mellom biologiske og økonomiske forhold, og som kan angi hvilken beskatningsgrad som gir den høyeste økonomiske avkastningen. For tre av de seks bestandene – hyse, makrell og lodde – er det ikke utarbeidet oppdaterte beregninger av optimal beskatningsgrad. For to av bestandene, torsk og sei, er det i analyseperioden beregnet slike beskatningsgrader, men kvotevedtakene har ikke fulgt disse. For norsk vårgytende sild er det angitt et område for hvor den optimale beskatningsgraden antas å ligge, og kvotevedtakene har i de senere årene ligget i dette området.

Undersøkelsen viser at det ikke er en klar sammenheng mellom fangstmengde og førstehåndsinnpekt for norske fiskere. Fiskeridepartementet legger til rette for å nå målet om høyt utbytte gjennom høyt kvantum når kvotene fastsettes. Kvotene vedtas likevel uten analyser av hvordan vedtatt kvantum vil påvirke det økonomiske utbyttet til næringen. Det er dermed vanskelig å vurdere i hvilken grad målet om utbytte blir oppnådd.

2.2 Kapasitetsreduksjon og ressursfordeling

Selv om det i mange år har vært et mål å redusere kapasiteten i fiskeflåten, viser undersøkelsen at kapasiteten har økt. I perioden 1990–2002 gikk antall fartøy ned med 24 prosent i den delen av kystfiskeflåten³ som deltar i det adgangsregulerte fisket etter torsk, hyse og sei nord for 62 °N. Samtidig økte den tekniske kapasiteten med 30 prosent.⁴ Undersøkelsen viser at antall fartøy i havfiskeflåten⁵ gikk ned med 29 prosent i perioden 1988–2003, mens den tekniske kapasiteten økte med 72 prosent.

³ Kystfiskeflåten omfatter fartøy med lengde under 28 meter.

⁴ Den tekniske kapasiteten er beregnet ved hjelp av antall fartøy, størrelse, motorkraft og redskapsutvikling.

⁵ Fartøy over 28 meter.

² Norsk arktisk torsk, norsk arktisk hyse, sei nord for 62 °N, norsk vårgytende sild, makrell og lodde.

Selv om det er innført kvoter som begrenser fangsten, har fartøyeierne likevel valgt å bygge ut fangstkapasiteten. Dette kan tyde på at optimalt investeringsnivå for den enkelte fartøyeier kan være ulikt det som er optimalt for fiskeflåten som helhet. Det synes som om virkemidlene for å redusere antall fartøy og begrense fartøyutbygging ikke har vært tilstrekkelige, eller har vært praktisert på en slik måte at målet om redusert kapasitet ikke er oppnådd. Funnene kan indikere at Fiskeridepartementet har lagt for stor vekt på antall fartøy for å redusere kapasiteten, framfor andre kapasitetsfaktorer. Fiskeridepartementet uttaler at regelverket er utformet slik at fiskerne må være økonomiske, rasjonelle aktører som bygger fartøyene etter egen inntjeningsmulighet. Det kan stilles spørsmål ved om virkemidlene og regelverket tar tilstrekkelig hensyn til avviket mellom individuell og samfunnsmessig lønnsomhet.

Strukturen i norsk fiskerinæring er preget av små og mellomstore enheter. Det er et mål å opprettholde og legge til rette for en variert struktur innenfor fiskerinæringen. Selv om antall fartøy i både kystfiskeflåten og havfiskeflåten har gått ned i perioden 1990–2002, har den relative fordelingen vært stabil. Havfiskeflåten utgjorde 2–3 prosent av hele flåten i perioden. Det har vært en forskyvning mot større lengdegrupper både i kyst- og havfiskeflåten, og dette kan tyde på at fartøygruppene er blitt mer homogene.

Fordelingen av nasjonalkvotene mellom de ulike lengde- og redskapsgruppene er det viktigste virkemidlet for å opprettholde den varierte flåtestrukturen. Undersøkelsen viser at den prosentvise fordelingen av fangst mellom kyst- og havfiskeflåten har vært relativt stabil i perioden 1990–2002. Havfiskeflåten tar opp i underkant av 80 prosent av samlet fangst, og kystfiskeflåten vel 20 prosent. Totalfangsten økte med 72 prosent i samme periode.

St.meld. nr. 51 (1997–98) viser til at det er et sentralt fiskeripolitisk mål å øke lønnsomheten og verdiskapningen i næringen og gjennom dette trygge bosetting og sysselsetting langs kysten. I Innst. S. nr. 93 (1998–99) understreket næringskomiteen at «fiskerinæringen er viktig i mange samfunn langs kysten fra nord til sør, og (komiteen) mener dette må ligge til grunn når virkemidlene skal utformes».

Det benyttes ulike virkemidler for å ivareta målet om en geografisk fordeling langs hele kysten. Kvotene og fangstene til flåtene som er registrert i de ulike fylkene, er i stor grad et resultat av flåtenes sammensetning fordi totalkvotene fordeles mellom lengde- og redskapsgrupper, ikke mellom fylker. I dagens system er det derfor gjennom adgangsreguleringene at hensyn til geografisk fordeling kan ivaretas.

Undersøkelsen viser et sammensatt bilde av utviklingen i den geografiske fordelingen. Det synes likevel som om utformingen og praktiseringen av virkemiddelapparatet har kommet kystdistriktene til

gode i ulik grad. Møre og Romsdal og Hordaland er de to fylkene hvor de største fangstene ble tatt i perioden 1990–2002. I begge fylkene ble det i 2002 registrert samlede fangster på 750 000–800 000 tonn. Deretter kommer Nordland med 400 000 tonn. De øvrige fylkene hadde totalfangster mellom 100 000 og 200 000 tonn. Når det gjelder utviklingen i fangstmengdene i perioden, er det også Hordaland, Møre og Romsdal og Nordland som har de klart største økningene i fangstmengde. 75 prosent av den samlede økningen i årlig fangst tilfalt fartøyene fra de tre fylkene, mens 17 prosent tilfalt Finnmark og Troms. De samme tre fylkene dominerer også når det gjelder nivå og økning i fangstverdi i perioden 1990–2002.

Regelverket for deltakelse i fiskeriene viser i flere sammenhenger til distriktmessige hensyn, men Fiskeridepartementet har i liten grad konkretisert hva som ligger i dette begrepet under de ulike ordningene. Fiskeridirektoratet har blant annet tolket deltakerlovens formålsparagraf slik at adgang til fiskerier først og fremst skal gis uavhengig av hvor fiskeren kommer fra, eller hvor båten er registrert. Det kan ut fra dette stilles spørsmål ved om departementet i tilstrekkelig grad har klargjort premisene for forvaltningens praktisering av regelverket på dette området. Videre kan det stilles spørsmål ved om det burde vært gjennomført evalueringer av konsekvensene praktiseringen av regelverket har for den geografiske fordelingen av fiskeflåten.

2.3 Ressurskontroll

Undersøkelsen har lagt til grunn at Fiskeridirektoratet bør følge en systematisk prosess for å identifisere, analysere, prioritere og håndtere risiko som er knyttet til ressurskontroll. Undersøkelsen viser at direktoratet ikke har utarbeidet felles overordnede risikokriterier som sikrer at kontrollinstansene har en felles referanseramme ved vurdering og håndtering av risiko. Direktoratet gjennomfører risikoanalyse hovedsakelig som en muntlig og uformell prosess i form av kontakt på ledernivå i etaten. Det mangler skriftlighet, struktur og systematikk i de ulike fasene av prosessen. Fiskeridirektoratet har ingen faste prosedyrer for hvorvidt, og eventuelt på hvilken måte, avdekket risiko skal håndteres.

For alle kontrollinstansene må systematiske risikovurderinger anses som et viktig hjelpemiddel for å oppnå målet om effektivitet. Denne oppgaven er spesielt viktig for Fiskeridirektoratet sentralt, siden direktoratet både skal gi råd til og koordinere regionkontorene og de øvrige kontrollinstansene. Fiskeridirektoratet har utarbeidet en omfattende manual for de enkelte kontrollaktivitetene, men denne kan ikke erstatte behovet for systematiske planer og tiltak på overordnet nivå for å samordne de ulike kontrollaktivitetene i en større sammenheng.

Kontrollinstansene kan i svært liten grad presen-

tere oversikter som viser sammenhengen mellom identifisert risiko, prioriteringer og fordeling av ressurser. Det stilles spørsmål ved om direktoratets risikovurderinger gir tilstrekkelig beslutningsgrunnlag for å prioritere kontrollopgaver og kanalisere ressurser i henhold til målet om en effektiv ressurskontroll. Presserende oppgaver i den daglige driften medfører også en annen fordeling av ressursene enn det risikovurderingene skulle tilsi.

Direktoratet opplyser at det har mye informasjon som det ikke får benyttet i kontrollarbeidet. Det kan stilles spørsmål ved om den manglende strukturen og systematikken i risikovurderingene hindrer effektiv utnyttelse av det potensialet som ligger i all den informasjonen og kompetansen som direktoratet innehar.

Salgslagene inndrar hvert år betydelige beløp i forbindelse med kvoteoverskridelser og andre ulovligheter. I 2001 utgjorde inndratt fangstverdi 76 millioner kroner, og tendensen har vært sterkt stigende i analyseperioden. Disse midlene tilfaller salgslagene og kan disponeres til blant annet ressurskontroll. Departementet kan ikke gjøre rede for hva som skjer med de inndratte midlene dersom de ikke blir disponert i samsvar med de formål og tidsfrister regelverket gir anvisning på.

Salgslagene har en lovpålagt plikt til å rapportere til departementet hvor store beløp de har inndratt, og hvordan de er benyttet. Bare ett av de seks salgslagene har rapportert hvert år for perioden 1998–2002, mens tre av salgslagene ikke hadde levert rapporter for noen av årene. Det kan stilles spørsmål ved om departementets oppfølging av salgslagenes rapporteringsplikt og disponering av inndratte midler er tilstrekkelig. Statsråden orienterte Stortinget 3. mai 2001 om at salgslagene skulle pålegges å anvende de inndratte midlene utelukkende til å styrke ressurskontrollen. Denne redegjørelsen ble fulgt opp i forbindelse med Fiskeridepartementets tiltakspakke for styrket ressurskontroll i St.prp. nr. 1 (2001–2002) der Stortinget ble informert om at salgslagene skulle pålegges å anvende de inndratte midlene til styrket kontrollinnsats. Per desember 2003 var pålegget ennå ikke iverksatt.

2.4 Etatsstyring

Undersøkelsen legger til grunn at departementet i etatsstyringen skal fastsette og i størst mulig grad konkretisere virksomhetens mål ved hjelp av resultatkrav. Resultatkravene skal være konkrete slik at det er mulig å rapportere om måloppnåelse og vurdere eventuelle avvik. Undersøkelsen viser at de resultatkravene som finnes i styringsdokumentene, er av kvalitativ karakter og inneholder få konkrete måltall. Den viser også at Fiskeridepartementet og Fiskeridirektoratet i liten grad bruker resultatindikatorer.

Undersøkelsen viser at rapporteringen fra Fiske-

ridepartementets underliggende etater i større grad fokuserer på å gi beskrivelser av hvilke aktiviteter som har blitt gjennomført, enn på resultater og måloppnåelse. Det er derfor grunn til å stille spørsmål ved om ikke departementet i større grad bør legge vekt på å konkretisere målene i sine styringsdokumenter gjennom resultatkrav, og samtidig stille tydeligere krav til at rapporteringen skal inneholde vurderinger av resultater og måloppnåelse slik som forutsatt i Bevilgningsreglementet.

Departementet har ansvaret for å evaluere om målene med virksomhetens aktivitet blir oppnådd. Undersøkelsen viser at Fiskeridepartementet i liten grad har evaluert regelverk og ulike ordninger. Det er ikke gjennomført systematiske og dokumenterte evalueringer av ressurskontrollen. Når det gjelder ressursfordelingen, er det ikke foretatt systematiske analyser av om forskriftene og andre reguleringer virker som forutsatt. Departementet har heller ikke evaluert de kapasitetsreducerende ordningene for fiskeflåten. Departementet har dermed lite dokumentert og systematisert kunnskap om effekten av sentrale virkemidler som skal bidra til en bærekraftig forvaltning av fiskeressursene. Det kan derfor stilles spørsmål ved om ikke departementet bør styrke sin styringsinformasjon ved mer systematisk bruk av evalueringer som supplement til den erfaringsbaserte kunnskapen som finnes i fiskeriforvaltningen.

3 FISKERIDEPARTEMENTETS KOMMENTARER

Fiskeridepartementet har i brev av 28. april avgitt uttalelse til Riksrevisjonens rapport.

3.1 Generelle kommentarer

Departementet mener rapporten i hovedsak gir en god beskrivelse og analyse av norsk fiskeriforvaltning, selv om den etter departementets mening blir noe snever i forhold til fiskeriforvaltningskomplekset som helhet. Departementet mener likevel at rapporten, innenfor disse avgrensningene, i hovedsak gir dekkende beskrivelser og relevante vurderinger av viktige forhold knyttet til forvaltningen av fiskeressursene, og at rapporten kan få status som et viktig arbeidsverktøy for forvaltningen framover. Departementet ser behovene for å avgrense undersøkelsen, men peker på risikoen for at en overser viktige og relevante temaer, og mener rapporten må leses med de begrensningene dette medfører.

Analysen beskriver at Norge deler sine viktigste ressurser med andre land, men legger etter departementets mening i liten grad vekt på de konsekvenser, utfordringer og avveininger dette innebærer på norsk side med hensyn til mulighetene for å fastsette, gjennomføre og kontrollere omforente forvaltningsvedtak. Departementet nevner som eksempel at den viktigste kontrollutfordringen i Barentshavet de siste

årene har vært å avdekke og etablere tiltak mot manglende kontroll med omlasting fra russiske fiskerifartøy. Andre eksempler er samarbeidsprosessene overfor blant andre EU og Russland for å få til en harmonisering av regler for rapportering, omregningsfaktorer, veiing og vanntrekk. Ideelt sett burde rapporten, etter departementets mening, også fokusere på hvordan andre land som vi deler ressursene med, utøver sin kontroll med fiskeressursene.

Departementet mener at rapportens del om ressursforvaltning i større grad burde drøfte forvaltningstiltak som retter seg mot å bedre beskatningsmønsteret. Tekniske reguleringstiltak og en aktiv politikk vedrørende beskatningsmønster og utkast av fisk er sentrale elementer i norsk ressursforvaltning. Departementet viser også til samarbeidet om kontroll på fellesbestander mellom Norge og nabolandene.

Forvaltning av fiskeressursene er en disiplin som i hovedsak har utviklet seg etter utvidelsen til 200 miles økonomiske soner i 1977. Dette har vært en periode med en rivende utvikling hvor mange problemstillinger har funnet en endelig eller eventuelt midlertidig løsning, men hvor stadig nye utfordringer dukker opp og vil dukke opp framover. Riksrevisjonens undersøkelse er tilbakeskuende og fanger i liten grad opp den dynamikken som forvaltningssystemet hele tiden utsettes for. Departementet mener en sammenlignende analyse av ressursforvaltningen i utvalgte land kunne ha belyst denne typen problemstilling bedre.

Etter departementets syn er det forståelig at Riksrevisjonen har valgt å avgrense rapportens tema til sjøsiden og forvaltningstiltakene som retter seg mot utøvelsen av fiske. Ifølge departementet blir bildet imidlertid ufullstendig når landsiden og strukturen i foredlingssektoren utelates, særlig når rapporten legger så stor vekt på økonomisk verdiskaping.

Departementet viser til rapportens innledende omtale av vesentlighet og risiko ved fiskeriforvaltningen og synes det er en viktig observasjon at fiskeriforvaltningen har små ressurser sammenlignet med andre forvaltningsområder på tross av at den regulerer landets nest største eksportnæring etter olje og gass.

Departementet peker på at begrepsapparatet innen havforskning og fiskeriforvaltning ofte er uklart. Også Riksrevisjonens rapport kunne hatt en mer stringent bruk av begrepet «forvaltning». Etter departementets tolkning innebærer forvaltning styring og regulering av menneskelig aktivitet. Gjennom forvaltning av menneskelig aktivitet kan en påvirke utviklingen i en bestand, men en kan ikke forvalte bestanden, arten eller økosystemet som sådan.

3.2 Ressursforvaltning

I en vurdering av hvorvidt Norge kan sies å ha forvaltet en bestand bærekraftig, må det skilles mellom

bestander som Norge forvalter på egen hånd, og bestander som Norge forvalter i samarbeid med ett eller flere andre land. Departementet mener rapportens vurderingsdel ikke legger tilstrekkelig vekt på at fiskeriforvaltning og fastsettelse av totalkvoter i stor grad er et resultat av internasjonale forhandlinger om fellesbestander som Norge deler med andre stater. De kvotenivåene som Norge er med på å bestemme, er ikke nødvendigvis i overensstemmelse med det norske mandatet eller politiske målsettinger, men et resultat av forhandlinger med andre land. Dersom en totalvurdering tilsier at fraværet av en avtale ikke framstår som et bedre alternativ, har Norge likevel inngått en avtale.

Departementet viser til at undersøkelsen av ressursforvaltningen er avgrenset til de seks viktigste bestandene for norsk fiskerinæring. Etter departementets syn må en kunne konkludere med at forvaltningen av disse ressursene har vært relativt vellykket. Ressursene har gitt en god avkastning i den undersøkte perioden, og for alle seks bestander unntatt lodde, er gytebestandene nå vurdert til å være godt innenfor sikre biologiske grenser. Hvis en ser på andre enn de seks økonomisk viktigste bestandene, finner en likevel en rekke eksempler på bestander som ikke er i samme gode forfatning. Departementet viser her til blant annet bunnfiskbestandene i Nordsjøen og kysttorsk, breiflabb, uer, lange og brosme. Her ligger det betydelige utfordringer for norsk og internasjonal forvaltning i årene framover.

Når det gjelder rapportens konklusjon om at kvotevedtakene for torsk til dels har ligget betydelig over anbefalingene, anfører departementet at prinsippene for den biologiske rådgivningen har variert gjennom perioden. Dette forklarer etter departementets mening store deler av forskjellen mellom vedtatt kvote og anbefalt kvote på torsk i 2000 på 255 prosent.

Når det gjelder målet om høyt varig utbytte, viser departementet til at det er beregnet optimal beskatningsgrad for tre av bestandene: norsk arktisk torsk, norsk arktisk sei og norsk vårgytende sild. Departementet viser også til at kvotevedtak vil avvike fra optimal beskatningsgrad fordi vedtakene er et resultat av internasjonale forhandlinger hvor landene i tillegg vil ha ulike avveininger mellom kortsiktige og langsiktige prioriteringer. I beskatningsstrategiene for norsk arktisk torsk og norsk vårgytende sild er det tatt hensyn til at økende fangstmengde kan føre til fallende priser og at reduserte kvoter kan gi en prisøkning som gir like stor eller større inntekt som ved høyere kvoter.

3.3 Kapasitetsreduksjon og ressursfordeling

Departementet vil særlig trekke fram Riksrevisjonens beskrivelse og vurderinger av de ulike ordninger og tiltak knyttet til fangstkapasiteten, hvor det påpekes en betydelig og vedvarende vekst i den tek-

niske kapasiteten til den norske fiskeflåten. Departementet viser til at det har vært et politisk mål å gi større frihet til den enkelte utøver med hensyn til å tilpasse sitt driftsmiddel. Som en følge av den teknologiske utviklingen, som gir økt fangsteffektivitet på hver enkelt driftsenhet, har derfor den tekniske kapasiteten økt til tross for at antall driftsenheter er redusert gjennom de ordninger myndighetene har introdusert.

I sine kommentarer til rapporten viser Fiskeridepartementet også til avviket mellom individuell og samfunnsøkonomisk lønnsomhet og påpeker at en ressursavgift kan være et egnet virkemiddel for å oppnå en kapasitetstilpasset flåte.

Viktige nyanser med hensyn til ressursfordelingen og utviklingen i denne, både mellom flåtegrupper og mellom regioner, går etter departementets mening tapt ved at rapporten ikke har skilt mellom pelagisk fisk og bunnfisk. Ved at undersøkelsen ser alle bestander under ett, mister en effekten med hensyn til fordeling som konsekvens av at ulike bestander har utviklet seg ulikt i sammenligningsperioden, og det trekkes konklusjoner der viktige elementer ikke er belyst.

I forhold til den geografiske fordelingen av fangst og fangstverdi påpeker departementet at fangstretthetene på de ulike artene er ulikt fordelt på fylkene. Endringer i fangstmengde og fangstverdi på de ulike fylkene vil derfor gjenspeile endringer i kvotenivå på de ulike artene. Dette har betydning for de sammenligningene mellom 1990 og 2002 som er gjort i rapporten. I 1990 var torskeknoten lav, noe spesielt de nordligste fylkene fikk merke, mens det i løpet av perioden har vært fisket relativt mye sild og kolmule, noe som spesielt illustreres ved Hordalands fangst- og verdiandel.

Departementet mener at tabellene over hvordan økningen i totalfangst og totalverdi er fordelt, har begrenset verdi i revisjonssammenheng, fordi hele fordelingssystemet bygger på en fordeling av kvoteandeler av de ulike bestandene på fartøygrupper, der andelene bare unntaksvis og i marginal grad påvirkes av totalkvotens størrelse. Fordelingen av total fangstverdi mellom Nord-Norge og Sør-Norge har vært uendret i perioden fra 1990 til 2002.

3.4 Ressurskontroll

Fiskeridepartementet erkjenner for lite skriftlighet og dokumentasjon i arbeidet med ressurskontroll, men uttaler i sitt svarbrev til Riksrevisjonen at dette hittil har vært en bevisst prioritering fra departementets side ut fra tilgjengelige ressurser.

Departementet peker i sitt svarbrev på at Riksrevisjonens undersøkelse fokuserer sterkt på risikobasert kontrollinnsats. Etter departementets oppfatning blir fokuset på manglende formalitet og skriftlighet i kontrollarbeidet så dominerende at andre sider ved ressurskontrollen belyses dårlig. Fra fiskeriforvalt-

ningens side er det viktig å påpeke at risikovurdering og risikoplanlegging faktisk har funnet sted selv om det ikke er skriftlig dokumentert i ønsket omfang. Departementet anfører at ressurskontrollen utføres i tråd med en slik tenkemåte, og mener forvaltningen har god innsikt i hvilke risikoer som foreligger på kontrollområdet. Ifølge departementet har den løpende dialogen mellom kontrollinstansene om håndtering av enkeltsaker og temaer, og prioritering av et tett samarbeid med politiet, påtalemyndigheten, toll-etaten og skatteetaten, vært viktige bidrag til å bedre muligheten for å håndtere risiko. Departementet vurderer det slik at forvaltningen totalt sett har hatt et smidig og raskt system for oppfølging og håndtering av risiko, selv om det hittil ikke har hatt ordninger som systematisk har dokumentert håndteringen slik at denne kunne evalueres i ettertid.

Fiskeridirektoratet startet medio 2003 et prosjekt med det formål å utforme et system som kan dokumentere risikovurderingene. Prosjektet avsluttes i disse dager, og departementet planlegger å ta systemet i bruk i 2005.

Fiskeridepartementet opplyser i brevet at det i 2002 ble utført vel 18 årsverk mer til oppgaver innen ressurskontroll og kvalitetskontroll i direktoratet enn året før. Stillingene ble besatt for å utføre oppgaver relatert til ren ressurskontroll. Departementet opplyser at det i perioden 2001–2003 også var et særlig behov for å øke innsatsen på kvalitetsområdet i forbindelse med implementering av EU-regelverk og etablering av det nye Mattilsynet. Resultatet ble ifølge departementet omtrent like stor vekst på ressurskontrollområdet som på kvalitet fra 2001 til 2002, med om lag ni årsverk på hvert område. Departementet mener at de samlede kontrollressursene har vært utnyttet med fleksibilitet mellom de to virksomhetsområdene, og at det i hele perioden har vært god overensstemmelse mellom faktisk ressursbruk på de to områdene og prioriteringer gitt i St.prp. nr. 1 og årlige tildelingsbrev.

3.5 Etatsstyring

Fiskeridepartementet mener undersøkelsen gir en grei og oversiktlig framstilling av status i Fiskeridepartementets og Fiskeridirektoratets arbeid med hensyn til mål, resultatkrav, rapportering og evaluering. Departementet mener at mangel på resultatindikatorer først og fremst skyldes komplekse politiske mål som gjør det vanskelig å finne fram til gode indikatorer det kan knyttes konkrete resultatkrav til. Departementet peker på dette som viktigste årsak til manglende slutføring når det gjelder resultatindikatorer utviklet i de målstyringsprosjekter som har vært gjennomført i regi av Fiskeridepartementet.

Departementet viser til at det har utfordret etatene til å spille inn konkrete resultatmål og indikatorer, og at dette også har vært tatt opp i styringsdialogen, blant annet på etatsmøter. Departementet konstaterer

imidlertid at dette til nå ikke har gitt de ønskede resultatene.

Fiskeridepartementet er for øvrig enig i undersøkelsens påpekning av at bruken av resultatindikatorer er mangelfull, og at det i noen tilfeller ikke er god nok direkte kobling mellom rapporteringen og de enkelte målene. Departementet er videre enig i undersøkelsens påpekning av at rapporteringen i stor grad omhandler aktiviteter som skal bidra til å nå målene, og i mindre grad hvorvidt målene er nådd. Departementet viser til at denne problemstillingen har vært gitt oppmerksomhet i styringsdialogen og utarbeidelsen av St.prp. nr. 1 de siste årene. Det har vært en positiv utvikling, men Fiskeridepartementet er enig i at det fortsatt er et klart forbedringspotensial.

Departementet uttaler at den største utfordringen når det gjelder målstyring på ressursforvaltningsområdet, er om det er mulig å finne fram til målekriterier som skiller mellom politikk og fag. Videre peker departementet på at det i undersøkelsen er valgt indikatorer som ikke skiller mellom disse forholdene.

Undersøkelsen påpeker manglende systematiske, dokumenterte evalueringer i fiskeriforvaltningen. Departementet er enig i at slike evalueringer er viktige som et supplement til den erfaringsbaserte kunnskapen som finnes. Departementet mener samtidig at viktigheten av den erfaringsbaserte kunnskapen i forvaltningen ikke må undervurderes.

3.6 Sammenhengen mellom temaene

Departementet peker på at spørsmål vedrørende ressursforvaltning, ressursfordeling, kapasitetsreduksjon og ressurskontroll kan oppfattes som selvstendige tema, og at de er behandlet slik i Riksrevisjonens undersøkelse, men at det i realiteten er tett sammenheng mellom dem. Departementet viser til at dette kan sees tydelig når en for eksempel vurderer spørsmålet om overkapasitet i den norske fiskeflåten. Faglig sett er det enighet om at økt verdiskaping i fiskerierne fordrer en kraftig kapasitetsreduksjon, mens oppnåelse av andre fiskeripolitiske mål som sysselsetting og bosetting langs kysten gjør det vanskelig å oppnå denne reduksjonen. Overkapasiteten fører også til at forvaltningen står overfor et latent press om å øke fangstkvote utover det som på lang sikt ville vært rasjonelt, og en får større fordelingsproblemer fordi behovet for kvoter er større enn det ville vært ved en lavere fangstkapasitet. Dette leder til et detaljert reguleringssystem, som i tillegg krever store ressurser for å kunne kontrolleres på en tilfredsstillende måte. Overkapasitet fører også til at stadig nye bestander kommer under press og må underlegges strengere reguleringer.

Ressursforvaltningen vil tilsvarende ha konsekvenser for de andre områdene. Dersom kvotene svinger betydelig fra år til år, kan dette generere kapasitet i gode år som ytterligere forsterker overkapa-

siteten i flåten. Sammenhengen mellom de ulike områdene er derfor sentral og viktig å vektlegge ved utformingen av framtidens fiskeripolitikk. Departementet viser til at nøkkelen til å realisere næringens verdiskapingspotensial – samtidig som en bidrar til en fornuftig og bærekraftig ressursforvaltning, et enklere regelverk og gjennom dette god kontroll – i første rekke ligger i kapasitetsreduksjon.

Fiskeridepartementet bemerker at kompleksiteten i fiskeriforvaltningens oppgaver og utfordringer har økt betydelig de senere årene. Økt press på ressursene på grunn av voksende fangstkapasitet øker forvaltningens oppgaver innenfor regulering av deltagelse og utøvelse samt kontroll. Dessuten er det stilt nye krav til forvaltningen for å oppfylle nye vedtatte retningslinjer knyttet til biologisk mangfold og miljøspørsmål generelt.

Departementet mener undersøkelsen i liten grad tar opp og problematiserer hvordan klare fiskeripolitiske målkonflikter har medvirket til å innsnevre handlingsrommet i forvaltningen av fiskeressursene. Avveiningen mellom de ulike målene innebærer en betydelig og vedvarende utfordring for forvaltningen. Forvaltningen må derfor ha et utvidet bærekraftsperspektiv der både biologiske, økonomiske og sosiale mål er bygd inn i bærekraftsbegrepet.

4 RIKSREVISJONENS BEMERKNINGER

Formålet med Riksrevisjonens undersøkelse har vært å vurdere om forvaltningen av fiskeressursene er i overensstemmelse med målet om å sikre rammebetingelser for en bærekraftig og lønnsom fiskerinæring. I gjennomføringen av undersøkelsen har det vært nødvendig å foreta enkelte avgrensninger ut fra undersøkelsens mål, problemstillinger, revisjonskriterier og datatilfang. Undersøkelsen av ressursforvaltningen har derfor tatt utgangspunkt i de seks kommersielt viktigste bestandene. Videre er det tatt utgangspunkt i det totale ressursuttaket som foretas ved fastsettelsen av totalkvoter, fordi dette er ansett for å være avgjørende for bestandsutviklingen. Reguleringer som er rettet mot beskatningsmønster, som redskapsbruk og sesongreguleringer, behandles ikke.

For å få et bilde av det samlede resultatet av adgangs- og uttaksreguleringene på fordelingen av fiskeressursene mellom flåtegrupper og fylker, legger undersøkelsen til grunn tall for totalfangst ut fra Stortingets forutsetning om at fiskerinæringen er viktig i mange samfunn langs hele kysten. Da denne forutsetningen om en geografisk ressursfordeling skal ligge til grunn når virkemidlene utformes, er fangsttall som skiller mellom bunnfisk og pelagisk fisk, etter Riksrevisjonens vurdering mindre relevant for de problemstillingene undersøkelsen omfatter.

Riksrevisjonen er innforstått med at forvaltningen av fiskeressursene er et omfattende sakskom-

pleks, og at kvotene som fastsettes ofte er et resultat av internasjonale forhandlinger. Andre forhold enn de som er omtalt i undersøkelsen, kunne vært vurdert for å gi en mer helhetlig beskrivelse av området. Riksrevisjonen mener likevel at undersøkelsen omhandler og avdekker vesentlige forhold ved forvaltningen av fiskeressursene.

Riksrevisjonen er innforstått med at fiske er én av flere faktorer som påvirker utviklingen i en bestand. Naturlige svingninger er en annen faktor. Forvaltningen kan derfor ikke direkte påvirke bestanden som sådan. Riksrevisjonen vil likevel presisere at prinsippet om føre-var-tilnærming innebærer at forvaltningen også må ta hensyn til uforutsigbare naturlige svingninger når totalkvotene vedtas, jf. St.meld. nr. 51 (1997–98). En slik tolkning av forvaltningsbegrepet innebærer at det er ressursen som skal forvaltes og ikke selve fiskeriet i snever forstand.

4.1 Ressursforvaltning

Undersøkelsen av bestandsestimater for de seks utvalgte bestandene tyder på at de er i en biologisk bærekraftig tilstand, og at de med unntak av torsk også har vært forvaltet i henhold til en føre-var-tilnærming. Riksrevisjonen registrerer at Fiskeridepartementet mener resultatet tyder på at forvaltningen av disse bestandene har vært relativt vellykket.

Riksrevisjonens undersøkelse viser at kvotevedtakene for norsk arktisk torsk og hyse har ligget systematisk over anbefalingene om maksimalt uttak. Riksrevisjonen har merket seg at Fiskeridepartementet er enig i at dette øker faren for at bestandene ikke blir bygd tilstrekkelig opp, samt øker sårbarheten i forhold til naturlige svingninger i gytebestanden og usikkerheten knyttet til biologisk rådgivning. Riksrevisjonen er klar over at det alltid vil knytte seg en viss usikkerhet til bestandsanslagene. Den vitenskapelige rådgivningen er imidlertid basert på den beste, tilgjengelige informasjonen og metoder som finnes, og føre-var-kriteriet innebærer at forvaltningen også må ta hensyn til vitenskapelig usikkerhet ved fastsettelsen av totalkvotene.

Undersøkelsen viser videre at kvotene som er vedtatt av Norge i samarbeid med andre land eller alene, ligger over de biologiske rådene for tre av de seks undersøkte bestandene i nesten hele analyseperioden. De biologiske rådene vil variere over tid. I undersøkelsen er imidlertid kvoteråd for en bestand for et gitt år sammenliknet med vedtaket som ble fattet dette året. Riksrevisjonen mener derfor at varierende rådgivning gjennom perioden ikke alene kan forklare store deler av avviket mellom råd og vedtak, slik departementet antyder.

Undersøkelsen viser at Fiskeridepartementet ikke har fulgt opp sine egne prioriteringer om å revidere beskatningsstrategiene som angir optimale beskatningsgrader for de kommersielt viktigste fiske-slagene, hvert år. Kvotevedtakene som fastsettes i

internasjonale forhandlinger, gjøres uten noen analyser av hvordan vedtatt kvantum vil påvirke det økonomiske utbyttet. Vedvarende høyt økonomisk utbytte er et sentralt fiskeripolitisk mål. Flere eksempler viser at reduserte årsfangster av torsk, hyse og sild kan gi økt fangstinntekt fordi enhetsprisen stiger. Riksrevisjonen finner derfor grunn til å stille spørsmål ved årsaken til at slike bio-økonomiske analyser ikke foretas i større grad når det har vist seg at både biologisk og økonomisk bærekraft kan styrkes ved lavere ressursuttak.

4.2 Kapasitetsreduksjon og ressursfordeling

Virkemidlene for å redusere kapasiteten i fiskeflåten er rettet mot reduksjon av antall fartøy, blant annet for å gi større frihet til den enkelte utøver med hensyn til å tilpasse sitt driftsmiddel til kvotegrunnlaget. Undersøkelsen viser at den tekniske kapasiteten i fiskeflåten har økt vesentlig selv om antall fartøy er redusert. På denne bakgrunn stiller Riksrevisjonen spørsmål ved om virkemidlene er hensiktsmessige i forhold til målet om å redusere kapasiteten i fiskeflåten. Riksrevisjonen har merket seg at Fiskeridepartementet mener at ressursavgift kan være et egnet virkemiddel i forhold til å oppnå en kapasitetstilpasset flåte.

Ett av målene i undersøkelsen har vært å vurdere utfallet av reguleringene som helhet i forhold til geografisk fordeling av samlet fangst og fangstøkning. Fordelingssystemet bygger ifølge Fiskeridepartementet på en fordeling av kvoteandeler av de ulike bestandene på fartøygrupper, der andelene i liten grad påvirkes av totalkvotens størrelse. De enkelte fartøygruppene har svært ulik geografisk fordeling. Det kan på denne bakgrunn stilles spørsmål ved om fordelingssystemet, hvor den relative fordelingen ligger fast, ivaretar målet om en geografisk fordeling av samlet fangst langs hele kysten.

4.3 Ressurskontroll

Riksrevisjonen har merket seg at Fiskeridepartementet erkjenner for lite skriftlighet og dokumentasjon i fiskeriforvaltningens arbeid med risikovurderinger i kontrollarbeidet. Det er derfor positivt at Fiskeridirektoratet har satt i gang et arbeid for å dokumentere risikovurderingene.

Riksrevisjonen vil bemerke at den store graden av muntlighet og manglende systematikk i direktoratets risikovurderinger gjør det vanskelig å dokumentere og vurdere om direktoratets ressurskontroll er effektiv, og om ressursene faktisk blir fordelt i samsvar med resultatet av risikovurderingene.

Riksrevisjonen konstaterer at salgslagene gjennomgående ikke har overholdt sin lovpålagte årlige plikt til å gi departementet rapport om de inndratte midlene. Riksrevisjonen har videre merket seg at departementet ikke kan gjøre rede for hva som skjer med midlene dersom de ikke blir utbetalt i overens-

stemmelse med formålene og tidsfristene i regelverket. Det synes derfor som om Fiskeridepartementets oppfølging av salgslagenes rapporteringsplikt og disponering av inndratte midler, ikke er tilstrekkelig.

Riksrevisjonen vil bemerke at salgslagene ikke er pålagt å anvende de inndratte midlene til å styrke kontrollinnsatsen slik Stortinget ble informert om av fiskeriministeren i 2001 og senere i forbindelse med tiltakspakken for styrket ressurskontroll, jf. St.prp. nr. 1 (2001–2002).

4.4 Etatsstyring

Riksrevisjonen registrerer at Fiskeridepartementet mener undersøkelsen gir en oversiktlig framstilling av status i Fiskeridepartementet og Fiskeridirektoratets arbeid med hensyn til mål, resultatkrav, rapportering og evaluering. Riksrevisjonen registrerer at arbeidet med å fastsette resultatkrav og indikatorer til nå ikke har gitt de ønskede resultater. Riksrevisjonen har merket seg at departementet er enig i at bruken av resultatindikatorer er mangelfull, og at det i liten grad rapporteres om grad av måloppnåelse slik Bevilgningsreglementet forutsetter.

Undersøkelsen har avdekket at det ikke i tilstrekkelig grad foretas systematiske og dokumenterte evalueringer i fiskeriforvaltningen. Under henvisning til at opprettholdelse av fiskeressursene i framtiden avhenger av et bærekraftig ressursuttak, stiller Riksrevisjonen spørsmål ved at det ikke i større grad foretas systematiske evalueringer av effekten av sentrale virkemidler.

5 FISKERIDEPARTEMENTETS SVAR

Fiskeridepartementet svarer i brev av 8. juli 2004:

«Jeg viser til Deres brev av 14. juni 2004 vedrørende rapporten «Riksrevisjonens undersøkelse av forvaltningen av fiskeressursene» og dokument til Stortinget, «Dokument nr 3:x».

Jeg forutsetter at rapporten vil få status som et viktig arbeidsverktøy for forvaltningen fremover, og at innholdet i dokumentet kan bli lagt til grunn i en historisk sammenheng. Jeg har derfor i noen tilfeller funnet det nødvendig å utdype visse forhold nærmere. Tatt ut av en større sammenheng vil enkelte av beskrivelsene kunne gi en uriktig eller skjev fremstilling av virkeligheten.

Jeg konstaterer at Fiskeridepartementets merknader i brev av 28. april 2004 til Riksrevisjonen i all hovedsak er innarbeidet i den endelige rapporten og/eller i utkastet til dokument til Stortinget. Fiskeridepartementet har likevel noen generelle kommentarer som jeg mener bør tas med i den videre behandlingen av dokumentene.

Innledningsvis vil jeg gjenta departementets kommentarer knyttet til bruk av begrepene fiskeri-

forvaltning, ressursforvaltning og bestandsforvaltning. Det er fundamentalt viktig at begrepsapparat og definisjoner er ryddige. Riksrevisjonen synes å akseptere tolkingen av forvaltningsbegrepet til å gjelde forvaltning, styring og regulering av menneskelig aktivitet, men fortsetter likevel gjennomgående å bruke begrepet «ressursforvaltning», «bestandsforvaltning» etc. Forvaltningen kan gjennom tiltak ha direkte og til dels betydelig påvirkning på en bestand – men kan ikke forvalte eller kontrollere bestandsutviklingen som sådan. Føre-var-tilnærming er ikke rettet mot uforutsette naturlige svingninger, men mot usikkerheten i bestandsberegninger og prognoser. Forvaltningen har kun direkte påvirkning på bestanden gjennom regulering av og kontroll med fiske – og en viss, men ukontrollert indirekte påvirkning av de andre faktorene, som styres av naturgitte ukontrollerbare forhold.

Jeg vil også trekke frem forholdet mellom kvotefastsetting og bærekraftighetsprinsippet. I fremstillingen savner jeg forpliktelsen til å holde seg til bærekraftighetsprinsippet. Dokumentene omtaler blant annet forholdet mellom fastsatt årlig totalkvote og de biologiske anbefalingene som kommer fra havforskerne (ICES). Dette er et viktig vurderingstema, men dokumentutkastet og rapporten synes i for liten grad å få frem at anbefalingene fra havforskerne bygger på ulike og over til varierende forutsetninger. Avvik i kvotefastsettingene i forhold til anbefalingene kan således være fullt ut biologisk og forvaltningsmessig forsvarlig. Under dette punktet kan det for øvrig være nyttig å minne om at Norge i de årlige kvoteforhandlingene ikke er kjent med forhandlingsmotpartens (samarbeidpartenes) mandat, samt at det kan være ulike prioriteringer og forskjellige avveininger mellom langsiktige og kortsiktige interesser, både i Norge og blant våre samarbeidspartnere. En fylldigere beskrivelse av disse forholdene ville etter Fiskeridepartementets oppfatning ha styrket rapporten. Jeg viser i denne sammenheng til Fiskeridepartementets merknader i brev av 28. april 2004 til Riksrevisjonen, under pkt. 3.1.2, tabell 4 side 40, og pkt. 8.1.1, som ikke er tatt med i den endelige rapporten fra Riksrevisjonen. Fiskeridepartementets kommentar til pkt 8.1.1 i brev av 28. april 2004: «Her burde det vært presisert at prinsippene for den biologiske rådgivingen har variert gjennom perioden. Dette forklarer store deler av forskjell mellom vedtatt kvote i forhold til anbefalt kvote på torsk i 2000 på 255 %».

Begrepet «utenfor sikre biologiske grenser» kan videre lett misforstås til å bety at bestanden er i biologisk fare eller utrydningstruet. Fra norsk side har vi derfor satt ned en arbeidsgruppe for å gjennomgå og komme med tilrådning til å utforme et begrepsapparat som vil innebære mindre fare for misforståelser. ICES har nå, blant annet etter innspill fra Norge, endret begrepet til at «gytebestandsnivået har risiko for redusert reproduksjonsevne». Dette nye be-

grepsapparatet vil etter min mening gi en mer nyantert og riktigere beskrivelse av tilstanden for gytebestanden.

Når det gjelder geografisk fordeling av deltakeradganger som nevnt under punkt 2.2 og i rapporten under punkt 5.2.2, finner departementet det nødvendig å presisere at lovverket både har nødvendige hjemler og at disse brukes når det gjelder geografisk fordeling av konsesjoner og spesiell tillatelse gitt med hjemmel i deltakerlovens § 12. Muligheten for å ta regionale hensyn er ikke tilsvarende tilstede når det gjelder tildeling av årlige deltakeradganger gitt med hjemmel i deltakerlovens § 21.

Under pkt. 5.4.2 som viser fylkesvis andel av fangst, er det etter min mening viktig å få frem at de fylkesmessige andelene også gjenspeiler endringene i kvotenivå på de ulike bestandene. Uten slike utdypende merknader kan tabellene lett bli misvisende. En av departementets kommentar til punkt 5.4.2 var som følger: «I forhold til den geografiske fordelingen av fangst og fangstverdi er det verdt å merke seg at fangstrettighetene på de ulike artene er ulikt fordelt på fylkene. Endring i fangstmengde og fangstverdi på de ulike fylkene vil derfor gjenspeile endringer i kvotenivå på de ulike arter. Dette har betydning i forhold til de sammenligningene mellom 1990 og 2002 som er gjort i rapporten. I 1990 var torskeknoten lav, noe spesielt de nordligste fylkene fikk merke, mens det i løpet av perioden har vært fisket relativt mye sild og kolmule, noe som spesielt illustreres ved Hordalands fangst- og verdiandel.»

Jeg følger videre behov for å bemerke forholdet mellom pelagisk fisk og bunnfisk. Som det heter i departementets brev av 28. april 2004: «Fiskeridepartementet vil videre peke på at viktige nyanser m.h.t. ressursfordelingen og utviklingen i denne både mellom flåtegrupper og regioner går tapt ved at rapporten ikke har skilt mellom pelagisk fisk og bunnfisk. Ved at man slår disse sammen mister man effekten m.h.t. fordeling som konsekvens av at ulike bestander har utviklet seg ulikt i sammenligningsperioden, og kan trekke konklusjoner der viktige elementer ikke belyses.»

Når det gjelder salgslagene og bruk av inndratte midler som beskrevet under punkt 6.4 i rapporten, registrerer jeg at Fiskeridepartementets merknader i tredje avsnitt er tatt inn i rapporten under punkt 6.2.3. Jeg vil anføre at tilbakeføring av inndratte midler med hjemmel i saltvannsfiskelovens § 7 i form av prisutjevning, pris- eller fraktilskudd kan være hensiktsmessig i en reguleringssammenheng, og at dette hensynet særlig gjør seg gjeldende der fiskeriene er underregulert i forhold til fastsatte gruppekvoter.

Jeg vil bemerke at dette er et system som er innført av forvaltningen som en ordning for å hindre overfiske av fastsatt totalkvote, samtidig som deler av verdien av overfisket kvote på et fartøy fordeles og tilbakeføres på de øvrige fartøy i gruppen. Res-

terende verdi av fangst utover kvote tilfaller salgslaget for bruk blant annet til kontrollformål.

Bakgrunnen for ordningen er at en i pelagiske fiskerier vanskelig kan bestemme eller med sikkerhet anslå hvor stor fangsten blir for hvert kast med noten. Dersom 100 % av kvoten skulle blitt fordelt ville en ha større sjanser for at kvoten ble overfisket samtidig som incentivet til dumping av fangst utover kvote ville blitt styrket.

Ved inndragning av merfangst etter saltvannsfiskelovens § 7 eller av ulovlig fangst etter saltvannsfiskelovens § 11 tredje ledd, skal det gis vederlag for omkostninger ved ilandføring dersom merfangsten eller den ulovlige fangsten åpenbart ikke var tilsiktet. Vederlaget skal fastsettes til 20 % av merfangstens eller den ulovlige fangstens verdi. Dette gjelder som forklart foran ikke ved inndragning av merfangst av pelagisk fiskeslag etter saltvannsfiskelovens § 7.

Fiskeridepartementet har nå fått oppdaterte rapporter fra salgslagene vedrørende inndratte midler og bruken av disse for årene 1999 til og med 2003. Gjennomgangen viser at 96,4 % av all inndragning er gjort etter saltvannsfiskeloven § 7, fangst utover kvote. Til sammen har salgslagene i samme periode anvendt 17,9 % av inndratte midler til kontroll, med andre ord også en del midler inndratt etter § 7.

Når det gjelder pkt 8.1.5 er det riktig at fiskeriforvaltningen hadde kunnet ønske å legge inn mer ressurser i arbeidet med bio-økonomiske analyser. Jeg vil likevel bemerke at det er utarbeidet beskatningsstrategier både for norsk-arktisk torsk, norsk vårgytende sild, lodde i Barentshavet og norsk-arktisk sei. For torsk, sei og norsk vårgytende sild er det også beregnet optimal beskatningsgrad. Jeg vil videre anføre at det ikke er nødvendig med en årlig revisjon/oppdatering, da forutsetningene i analysene ikke endrer seg dramatisk fra år til år. Det må også fremholdes at det norske arbeidet med beskatningsstrategier er blitt anvendt i forhandlinger om de årlige kvoteavtalene. Samtidig må en ha i minnet at de økonomiske parametrene varierer fra land til land.

Når det gjelder fremstillingen av Fiskeridirektoratets ressurskontroll, må jeg erkjenne at dokumentasjonen og skriftligheten burde vært bedre, noe som også er uttalt i Fiskeridepartementets brev av 28. april 2004. Det må likevel i denne sammenheng bemerkes at Fiskeridirektoratet tidligere fant det nødvendig å prioritere de operative kontrolloppgavene fremfor å bruke sine begrensede ressurser til skriftlig rapportering og statistikkføring av virksomheten. Fiskeridirektoratet har imidlertid i den senere tid lagt større vekt på å utvikle og forbedre rutinene på dette området.

Fiskeridepartementet er som det framgår av Fiskeridepartementets kommentarer i brev av 28. april 2004, i stor grad enig i den beskrivelsen Riksrevisjonens rapport gir av etatsstyring, rapportering og

evaluering. Fiskeridepartementet har derfor ingen vanskeligheter med å si seg enig i at det bør legges enda større vekt på:

- utvikling av (mål og) delmål som i større grad enn i dag kan operasjonaliseres ved bruk av indikatorer
- systematisering og dokumentasjon av risikovurderinger, evalueringer og erfaringsbasert kunnskap
- mer fokus på måloppnåelse og resultater enn aktivitetsbeskrivelser i rapporteringen.
- mer fokus på bruk av evalueringer som supplement til den løpende erfaringsbaserte kunnskapen.

Riksrevisjonens rapport vil være et godt verktøy i Fiskeridepartementets arbeid med å bedre våre rutiner og praksis med hensyn til etatsstyring, rapportering og evaluering. Den økte oppmerksomheten på disse områdene de senere år har også gitt en positiv utvikling i perioden etter 2001, men Fiskeridepartementet konstaterer at det fortsatt er et klart forbedringspotensial. Det er også satt ytterligere fokus på dette i forbindelse med arbeidet med 2005-budsjettet og St.prp. nr. 1 (2004–05).

Samtidig mener Fiskeridepartementet at det er viktig å påpeke at forvaltningen, til tross for de funn og svakheter Riksrevisjonens rapport frembringer, i all hovedsak gjør et meget godt, samvittighetsfullt og faglig grundig arbeid. Det er også viktig at den erfaringsbaserte kunnskapen i forvaltningen ikke undervurderes.

Som Riksrevisjonen har påpekt har fiskeriforvaltningen små ressurser sammenlignet med andre forvaltningsområder. Sett i lys av dette, og økende krav til en presis og effektiv forvaltning av ressurser og næring, vurderer jeg det slik at fiskeriforvaltningen har benyttet tilgjengelige ressurser på en god måte.»

6 RIKSREVISJONENS UTTALELSE

Riksrevisjonen konstaterer at rapporten vil være et godt arbeidsverktøy for forvaltningen framover og nyttig i Fiskeridepartementets arbeid med å forbedre rutiner og praksis med hensyn til etatsstyring, rapportering og evaluering.

Departementet påpeker at anbefalingene fra havforskerne bygger på ulike og over tid varierende forutsetninger, og at avvik i kvotefastsettningene i forhold til anbefalingene derfor kan være fullt ut biologisk og forvaltningsmessig forsvarlig. Siden kvotene skal ta utgangspunkt i vitenskaplig rådgivning, jf. rapportens revisjonskriterier og St.prp. nr. 1 (2003–2004), har Riksrevisjonen lagt til grunn at fastsatte kvoter kan sammenlignes med de til enhver tid gjeldende anbefalinger. Riksrevisjonen vil for øvrig bemerke at begreper som «fiskeriforvaltning», «be-

standsforvaltning» og «ressursforvaltning» er vel innarbeidede begreper som forvaltningen selv benytter, også i stortingsdokumentene.

Riksrevisjonen konstaterer at Fiskeridepartementet ikke årlig har revidert beskatningsstrategiene som angir optimale beskatningsgrader for de kommersielt viktigste fiskeslagene. Riksrevisjonen ser imidlertid positivt på at departementet vil arbeide mer med bio-økonomiske analyser, og viser til at oppdaterte analyser er viktige for å kunne vurdere om målet om optimal samfunnsøkonomisk og bedriftsøkonomisk avkastning nås.

Fiskeridepartementet uttaler at det ikke er nødvendig med en årlig oppdatering av beskatningsstrategiene som angir optimal beskatningsgrad, siden forutsetningene i analysene ikke endrer seg dramatisk fra år til år. Riksrevisjonen vil bemerke at det for nesten alle de undersøkte bestandene finnes eksempler på vesentlige endringer i prognosen for gytebestanden fra ett år til det neste, og understreker betydningen av at beskatningsstrategiene justeres for endrede forutsetninger.

Det har gjennom hele 1990-tallet vært en betydelig overkapasitet i den norske fiskeflåten, jf. St.meld. nr. 58 (1991–92) og St.meld. nr. 51 (1997–98), og det har lenge vært et mål å redusere kapasiteten. Virkemidlene har i hovedsak vært rettet mot å redusere antall fartøy. Riksrevisjonens undersøkelse viser at det likevel har vært en betydelig og vedvarende vekst i den tekniske kapasiteten selv om antall fartøy er redusert. Dette viser at virkemidlene for å redusere kapasiteten ikke har fungert etter intensjonen. Overkapasitet kan føre til press om å øke kvoter utover det som er bærekraftig, til større fordelingsproblemer og til at flere bestander må underlegges strengere reguleringer og kontroll. Riksrevisjonen har merket seg at nøkkelen til å realisere næringens verdiskapingspotensial i føreste rekke ligger i kapasitetsreduksjon.

Riksrevisjonens undersøkelse dokumenterer videre et sammensatt bilde av den geografiske fordelingen av tillatelser, fangst og fangstøkning. Riksrevisjonen mener undersøkelsen viser at det er grunn til å stille spørsmål ved om fordelingsystemet i tilstrekkelig grad ivaretar målet om at samlet fangst skal fordeles langs hele kysten, slik næringskomiteen har forutsatt i Innst. S. nr. 93 (1998–99). Riksrevisjonen vil i denne forbindelse understreke at den distriktsmessige fordelingen av fangstretthetene har betydning for den geografiske fordelingen av fangsten.

Riksrevisjonen vurderer det som positivt at Fiskeridirektoratet i den senere tid har lagt større vekt på å utvikle og forbedre rutinene på kontrollområdet. Departementet uttaler at skriftlighet og dokumentasjon tidligere har vært en nedprioritert oppgave til fordel for operative kontrolloppgaver. Riksrevisjonen mener at systematiske og dokumenterbare risikovurderinger er et viktig virkemiddel for å kanali-

sere begrensede ressurser på en hensiktsmessig måte.

Riksrevisjonen forutsetter at salgslagene er blitt pålagt å bruke inndratte midler til styrket kontrollinnsats slik Stortinget ble informert om i 2001 og senere i forbindelse med tiltakspakken for styrket ressurskontroll, jf. St.prp. nr. 1 (2001–2002). Riksrevisjonen forutsetter videre at Fiskeridepartementet følger opp salgslagenes lovpålagte rapporteringsplikt for de inndratte midlene, og at departementet vil kunne redegjøre for hva som skjer med inndratte midler dersom de ikke blir disponert i samsvar med de formål og tidsfrister regelverket angir.

Riksrevisjonen registrerer at Fiskeridepartementet i stor grad er enig i den beskrivelsen Riksrevisjonen gir av etatsstyring, rapportering og evaluering. Departementet erkjenner at det bør legges større vekt på utvikling av mål og delmål som i større grad enn i dag kan operasjonaliseres ved hjelp av resultatindikatorer. Videre erkjenner departementet at det bør fokuseres sterkere på måloppnåelse og resultater i rapporteringen, og at virkemidlene i større grad bør evalueres. Riksrevisjonen ser det som positivt at Fiskeridepartementet arbeider med å forbedre rutiner og praksis på dette området.

Saken sendes Stortinget.

Vedtatt i Riksrevisjonens møte 25. august 2004

Bjarne Mørk-Eidem

Annelise Høegh

Jan L. Stub

Wenche Lyngholm

Helga Haugen

Eirik Larsen Kvakkestad

Vedlegg

Rapport

Forvaltningen av fiskeressursene

Innhold

	Side
1 Innledning	17
1.1 Bakgrunn for analysen	17
1.2 Mål og problemstillinger	19
1.3 Avgrensninger	19
1.4 Ressursforvaltning i et teoretisk perspektiv	19
2 Metode	22
2.1 Dokumentanalyse	22
2.2 Intervjuer og spørreundersøkelse	22
2.3 Statistikk	22
2.4 Ekstern bistand	23
2.4.1 Undersøkelse av havfiskeflåtens tekniske kapasitet	23
2.4.2 Ekstern kvalitetssikring	23
2.5 Utvalg av fiskebestander og framstilling av måloppnåelse for forvaltningen	23
2.5.1 Bestandsutvikling som indikator på bærekraftig forvaltning	24
2.5.2 Førstehåndsinntekt som indikator for utbytte	24
3 Revisjonskriterier	25
3.1 Ressursforvaltning	25
3.1.1 Bærekraftig ressursforvaltning	25
3.1.2 Vitenskapelig rådgivning	26
3.1.3 Føre-var-tilnærming	27
3.1.4 Høyt utbytte	27
3.1.5 Internasjonalt samarbeid	27
3.2 Kapasitetsreduksjon og ressursfordeling	28
3.2.1 Overordnede målsettinger	28
3.2.2 Regulering i norsk fiskeriforvaltning	28
3.2.3 Lønnsomhet og struktur	29
3.2.4 Bosetting og sysselsetting	30
3.3 Ressurskontroll	31
3.3.1 Overordnet tilnærming	31
3.3.2 Effektiv ressurskontroll	31
3.3.3 Prinsipper for risikobasert kontrollvirksomhet	33
3.3.4 Ressursallokering	34
3.4 Etatsstyring	34
3.4.1 Styringsdialogen og styringsdokumentene	35
3.4.2 Rapportering	35
3.4.3 Evaluering	35
4 Fakta – ressursforvaltning	36
4.1 Innledning	36
4.2 Begreper og systemer i ressursforvaltningen	36
4.2.1 Forvaltningens bruk av begrepet bærekraftig	36
4.2.2 Biologisk rådgivning – referansepunkter og bestandsvurderinger	37
4.2.3 Forvaltnings- og reguleringssystemene	39
4.3 Forvaltningen av utvalgte fiskebestander	40
4.3.1 Norsk-arktisk torsk	40
4.3.2 Norsk-arktisk hyse	44
4.3.3 Lodde	48
4.3.4 Norsk vårgytende sild	50
4.3.5 Norsk-arktisk sei	52
4.3.6 Makrell – nordøstatlantisk	56
4.4 Utbytte fra fiskeressursene	57

5	Fakta – kapasitetsreduksjon og ressursfordeling	62
5.1	Innledning	62
5.2	De nasjonale reguleringene	62
5.2.1	Adgangsreguleringene	62
5.2.2	Uttaksreguleringene	63
5.2.3	Virkemidler for kapasitetsreduksjon	64
5.2.4	Virkemidler for å ivareta mål om geografisk fordeling	66
5.3	Kapasitetsreduksjon	67
5.3.1	Utfordringer ved regulering av kapasitet	68
5.3.2	Utvikling i kapasitet i den norske fiskeflåten	68
5.3.3	Den tekniske kapasiteten til fiskeflåten	69
5.3.4	Den tekniske kapasitetsutviklingen i havfiskeflåten	72
5.4	Flåtestrukturen og fordeling av fangst	74
5.4.1	Flåtestrukturen	74
5.4.2	Fylkesvis fordeling av fartøy, fangst og sysselsetting	75
5.4.3	Rettigheter til å delta i fisket	81
6	Fakta – ressurskontroll	87
6.1	Kontroloppgavens omfang	87
6.2	Kontrollansvar og kontrollinnsats	87
6.2.1	Fiskeridirektoratet	87
6.2.2	Kystvakten	89
6.2.3	Salgslagene	89
6.3	Risikobasert kontroll	89
6.3.1	Fiskeridirektoratet sentralt	89
6.3.2	Regionkontorene	91
6.3.3	Kystvakten	92
6.3.4	Salgslagene	92
6.4	Ressursallokering	93
7	Fakta – etatsstyring	95
7.1	Innledning	95
7.2	Formulering av mål og resultatkrav	95
7.3	Rapportering	97
7.4	Evaluering	97
8	Vurderinger	99
8.1	Ressursforvaltning	99
8.1.1	Bruk av vitenskapelig rådgivning	99
8.1.2	Bærekraftig ressursuttak	99
8.1.3	Føre-var-tilnærming	99
8.1.4	Internasjonalt samarbeid	99
8.1.5	Utbytte og stabilitet – økonomisk og sosial bærekraft	100
8.2	Kapasitetsreduksjon og ressursfordeling	100
8.2.1	Kapasitetsreduksjon	100
8.2.2	Fiskeflåtens struktur	100
8.2.3	Fiskeflåtens geografiske fordeling	101
8.3	Ressurskontroll	102
8.3.1	Behovet for målrettet ressurskontroll	102
8.3.2	Graden av risikobasert kontrollinnsats	102
8.3.3	Ressursallokering	102
8.3.4	Kommunikasjon og dokumentasjon	102
8.3.5	Departementets oppfølging av salgslagene	103
8.4	Etatsstyring	103
8.4.1	Mål og resultatkrav	103
8.4.2	Evalueringer	103
9	Referanseliste	104

1 Innledning

1.1 BAKGRUNN FOR ANALYSEN

Historisk utvikling

Fiskeriene har alltid vært en viktig næringsvei i Norge. Den offentlige reguleringen av næringen har imidlertid endret seg betydelig over tid. Prinsippet om havets frihet fra det 17. århundre begrenset nasjonale eiendomsretter til havet til et smalt sjøbelte rundt nasjonenes kystlinje. Resten av havet var fritt for alle. Dette prinsippet fungerte fram til midten av det 20. århundre. Utviklingen av fiskeflåten og fiskeriedskapene førte til et stort press på fiskebestandene. Ressurskonflikter og miljøproblemer satte i gang en prosess i retning av et nytt internasjonalt akseptert havrettsregime med utvidede og klart definerte eiendomsrettigheter. FNs havrettskonvensjon av 1982 utgjør et overordnet juridisk rammeverk for all nasjonal og internasjonal virksomhet i marin sektor. Etter havrettskonvensjonen har kyststatene suverene rettigheter til å utnytte ressursene i havet innenfor en økonomisk sone på 200 nautiske mil. De kyststatene som deler én eller flere fiskebestander, skal samarbeide om regulering og vern av bestandene, basert på prinsippene om bærekraftighet, føre-var-tilnærming og maksimal avkastning.

Prinsippene for forvaltningen har vist seg vanskelige å gjennomføre i praksis. Overkapasitet, overfiske og ulovlig fiske er fremdeles aktuelle problemstillinger internasjonalt. Bekymring for tilstanden i fiskeriene ble blant annet uttrykt i erklæringen fra FNs toppmøte i Johannesburg. Her ble det satt som mål å bygge fiskebestandene opp igjen til nivåer som kan produsere maksimal bærekraftig avkastning innen 2015.¹

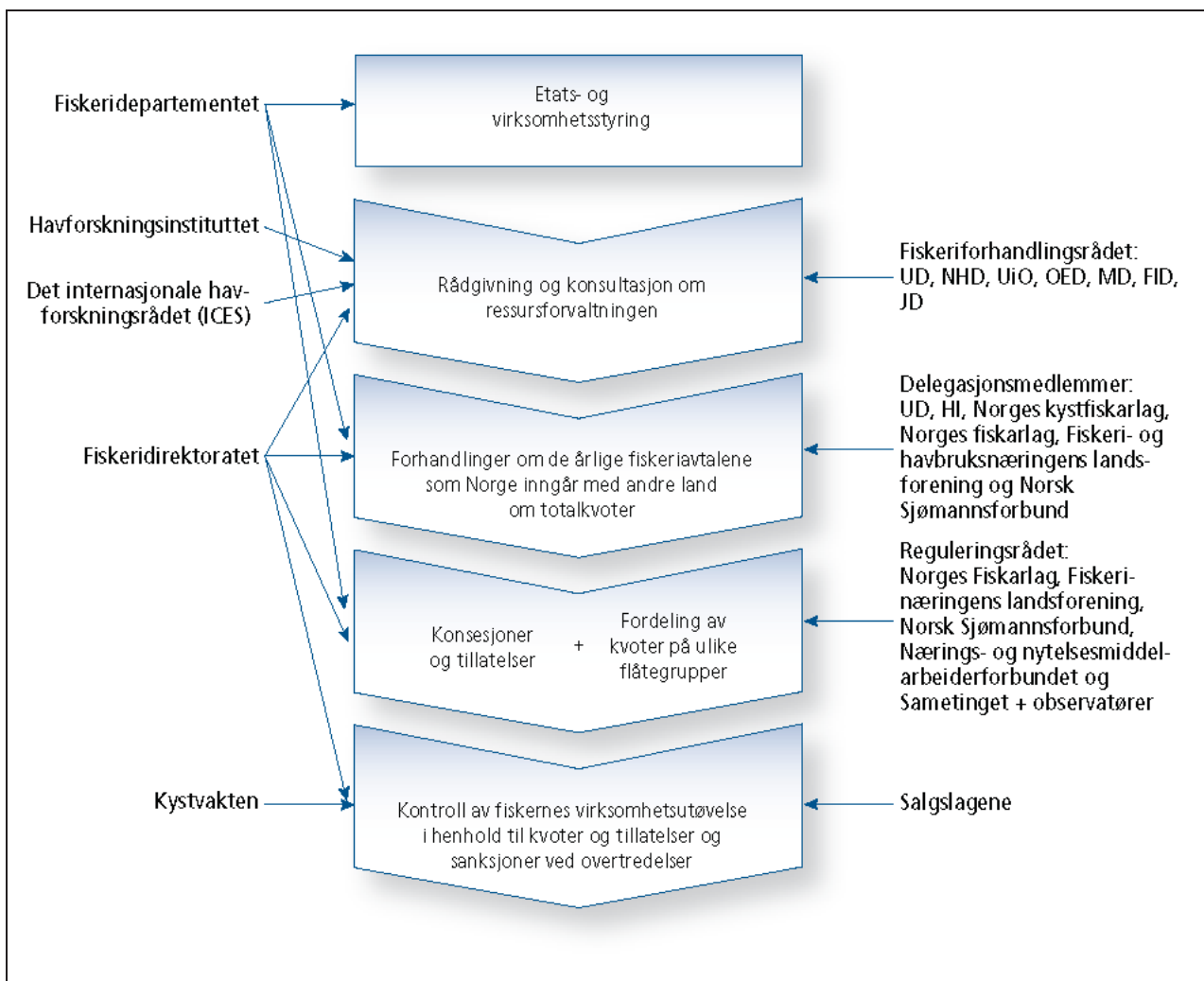
Nasjonale mål og reguleringer

Parallelt med den internasjonale utviklingen har et omfattende nasjonalt reguleringsregime vokst fram. Viktige nasjonale mål for fiskeripolitikken er at næringen skal være bærekraftig og lønnsom, samt bidra til gode arbeidsplasser og bosetting langs kysten.² Virkemidlene knyttet til styring av fiskerisektoren er komplekse og er utviklet både med hensyn til sektorens internasjonale avhengighet og den nasjonale distriktspolitiske betydningen. 90 prosent av norsk fiske foregår på bestander vi deler med andre. Reguleringene tar utgangspunkt i bilaterale og multilaterale avtaler som fastsetter totalkvoter på bakgrunn av forskning og råd fra Det internasjonale havforskningsrådet (ICES). Nasjonale reguleringer har dels form av innsatsreguleringer (ervertstillatelse, konsesjon og årlig deltakeradgang) og uttaksreguleringer (kvoter). Deltakelsesrett i de fleste fiskeriene har altså skiftet fra allmennadgang til en nasjonal ressurs til en situasjon der det er forbudt å fiske kommersielt uten tillatelse. Kontrollen av ressursuttaket skjer dels på sjøen og det åpne hav, dels ved landing av fangst. Fiskeridirektoratets regionkontorer, Kystvaktens fartøyer og fiskernes salgslag har ulike roller og ansvar for kontroll.

Figur 1 gir en oversikt over de viktigste prosessene i forvaltningen av fiskeressursene. Den viser også hvilke aktører som er involvert fra fiskeriforvaltningen og andre offentlige og private aktører som deltar i prosessene.

¹ Report of the World Summit on Sustainable Development, Johannesburg, South Africa, 26. august–4. september 2002.

² St.meld. nr. 51 (1997–98) Perspektiver på utviklingen av norsk fiskerinæring, s. 7 og Innst. S. nr. 93 (1998–99), s. 2.



Figur 1 Prosesser og aktører i fiskeriforvaltningen³

Vesentlighet og risiko ved fiskeriforvaltningen

De offentlige utgifter til fiskeriforvaltningen er i dag relativt små sammenlignet med andre sektorer. Fiskeripolitikken er lagt om fra å administrere store støtteordninger til å fokusere på lønnsomhet. Formålet med statsstøtten var å sikre en rimelig inntektsutvikling og bidra til effektivisering av fisket. Imidlertid hadde statsstøtten både kapasitetsdrivende og strukturvridende effekter og bidrog til høye kostnader og ulønnsomhet i næringen.⁴ Tilskudd til fiskerierne nådde en topp i 1980 på 3,25 mrd. 2002-kroner og har gradvis blitt redusert til 90 mill. kroner i 2002.⁵ Fiskeridepartementets salderte budsjett for 2004 er på 2,54 mrd. kroner, hvorav hoveddelen er driftsutgifter.⁶

Til tross for at Fiskeridepartementets budsjett er relativt lite, er næringen som reguleres, av stor økonomisk betydning. I dag er fiskerier næringen Norges nest største eksportnæring etter olje og gass. I 2002 eksporterte Norge fisk og fiskeprodukter for omtrent 28,7 mrd. kroner.⁷ Næringen er videre av stor betydning for sysselsetting og bosetting i kystsamfunnene. I 2002 var det rundt 18 648 hel- og deltidsfiskere og 4 600 som arbeidet med oppdrett.⁸ I fiskeindustrien var det i 2000 sysselsatt 12 400 personer.⁹

Risikofaktorer ved forvaltningen er blant annet knyttet til kompleksiteten i reguleringene og usikkerheten ved bestandsutviklingen. Svakheter i forvaltningen kan ha store økologiske, økonomiske og sosiale konsekvenser.

³ Fiskeriforhandlingsrådet er det tidligere sjøgrenseutvalget.

⁴ St.meld. nr. 58 (1991–92) Om struktur- og reguleringspolitikk overfor fiskeflåten.

⁵ St.prp. nr. 1 (2003–2003) Fiskeridepartement, s. 113.

⁶ Statsbudsjettet medregnet folketrygden for 2004, saldert budsjett vedtatt i Stortinget høsten 2003, s. 44, 152–153

⁷ St.prp. nr. 1 (2003–2004) Fiskeridepartementet, s. 14.

⁸ Nøkkeltall, Fiskeri og havbruk 2003, utgitt av Fiskeridepartementet; Hva du bør vite om norsk fiskerier næring 2002, 16. utgave, utgitt av Norges Fiskarlag og Fiskeridepartementet, juli 2002.

⁹ Hva du bør vite om norsk fiskerier næring 2002, 16. utgave, s. 11, utgitt av Norges Fiskarlag og Fiskeridepartementet, juli 2002.

Samlet sett vurderes fiskerisektoren å være et svært viktig forvaltningsområde. Fiskebestandene representerer viktige nasjonale og internasjonale naturressurser som Norge har et medansvar for å forvalte på best mulig måte. Bevaring av natur- og miljøverdier og opprettholdelse av inntekts- og sysselsettingspotensialet er sentrale hensyn som må ivaretas.

1.2 MÅL OG PROBLEMSTILLINGER

Målet med denne undersøkelsen har vært å vurdere om forvaltningen av fiskeressursene er i overensstemmelse med målet om å sikre rammebetingelser for en bærekraftig og lønnsom fiskerinæring. I forhold til dette er følgende problemstillinger særlig belyst:

- Er ressursforvaltningen i overensstemmelse med målet om å sikre bærekraftige fiskebestander og høyt varig utbytte fra ressursene?
- I hvilken grad ivaretar forvaltningens bruk av virkemidler målene om en lønnsom, geografisk fordelt og variert fiskeflåte?
- I hvilken grad bidrar myndighetenes kontrollvirksomhet til målet om en mer effektiv ressursforvaltning?
- Hvordan har departementet fulgt opp økonomireglementets krav om å fastsette mål og resultatkrav og innhente rapporter om oppnådde resultater og effekter, i forhold til virksomhetsområdene forvaltning, fordeling og kontroll av fiskeressursene?

1.3 AVGRENSNINGER

Analysen er avgrenset til forvaltningen av villfisk i sjø og hav og omfatter ikke ferskvannsfisk og oppdrettsfisk. Fiskeriforvaltningen vurderes ut fra et ressurs- og samfunnsøkonomisk perspektiv. Andre miljørelaterte problemstillinger knyttet til fiskeri, slik som biologisk mangfold, marin forurensning m.m., er ikke omfattet av denne analysen.

Revisjonen retter seg hovedsakelig mot Fiskeridepartementet og Fiskeridirektoratet. Hovedavgrensningen i tid er femårsperioden 1998–2002. Imidlertid vil det for enkelte analyser være naturlig å benytte data fra lengre tidsperioder.

Analysen av ressursforvaltningen avgrenses først og fremst til den norske forvaltningens bidrag til å fastsette bærekraftige totalkvoter basert på vitenskapelig rådgivning. Analysen avgrenses videre til utvalgte bestander av de seks økonomisk viktigste fiskeslagene, jf. tabell 1, side 24. Denne delen av analysen fokuserer hovedsakelig på den økologiske og ressursøkonomiske dimensjonen av bærekraftbegrepet.

Analysen av ressursfordeling tar utgangspunkt i tre tiltak som bidrar til lønnsomhet i den norske fiskeflåten: begrensningen av antall fiskefartøy i ulike

fiskerier og reguleringsgrupper, kvotefordelingen og tilpasning av flåtekapasiteten til ressursgrunnlaget. Analysen avgrenses til fangst delen av næringen på sjøen, det vil si at foredlingsindustrien, havbruk, markedsføring, transport og eksport ikke er med i analysen.

Med uttrykket ressurskontroll menes i undersøkelsen kontroll med at uttaket av fiskeressurser, med hensyn til kvantum, art, geografisk fangstområde, fangsttidspunkt og type fangstredskap med videre, foregår i overensstemmelse med de forskjellige reguleringsbestemmelsene. Revisjonsobjekter for analysen av ressurskontroll er Fiskeridepartementet og de tre instansene som har ansvaret for den utøvende delen av ressurskontrollarbeidet: Fiskeridirektoratet, Kystvakten og salgslagene. Kontrollsamarbeid med andre offentlige instanser og aktører i det internasjonale samarbeidet om ressurskontroll vil berøres i den grad det er nødvendig for analysens helhetlige perspektiv. Analysen vil i det vesentlige avgrenses til kontroll av fiske i farvann under norsk jurisdiksjon og landinger på norsk territorium. Analysen har et overordnet perspektiv med vekt på planlegging, kontrollstrategier og ressursallokering. Analysen fokuserer på den delen av kontrollvirksomheten som går forut for kontrollaktivitetene. De ulike kontrollaktivitetene vil i hovedsak kun berøres i den utstrekning de kan knyttes opp mot og belyse overordnede problemstillinger. Andre typer kontroll, som veterinær grensekontroll, inngår ikke i undersøkelsen.

Analysen av etats- og virksomhetsstyring avgrenses til virksomhetsområdene ressursforvaltning, kapasitetsreduksjon, ressursfordeling og kontroll av fiskeressursene. Analysen berører dermed ikke havbruk, sjøfart og de øvrige ansvarsområdene til departementet. I styringsdialogen og styringsdokumentene inngår kommunikasjon mellom Fiskeridepartementet og andre eksterne etater og institutter som ikke er revisjonsobjekt for denne undersøkelsen, for eksempel Kystvakten og Havforskningsinstituttet. Undersøkelsen av etatsstyringen belyser blant annet hvordan departementet har formulert hovedmål og delmål for etater og institutter som blir tildelt midler.

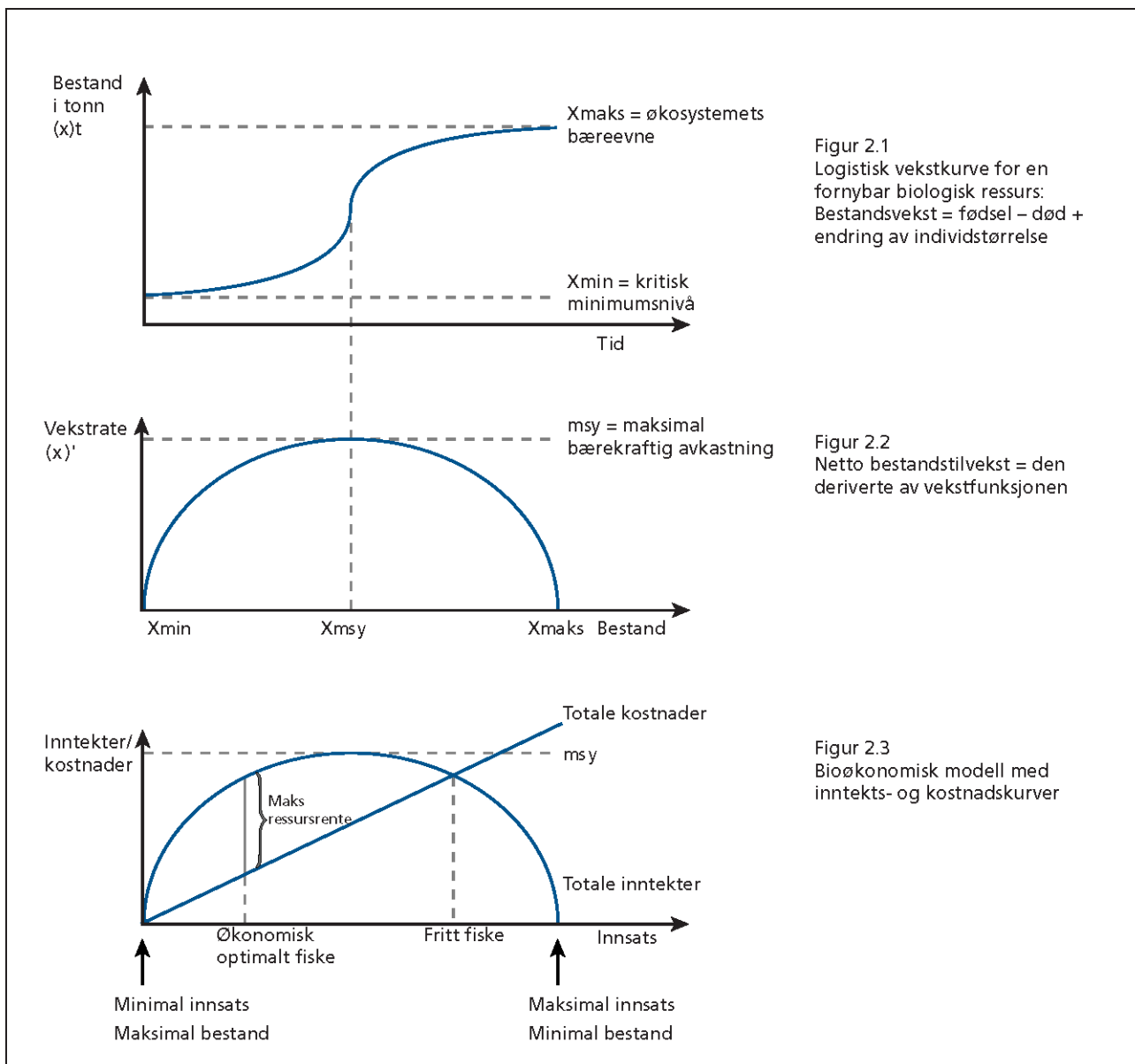
1.4 RESSURSFORVALTNING I ET TEORETISK PERSPEKTIV

Utnyttelse av fornybare biologiske ressurser har en del karakteristiske trekk som kan belyses ved hjelp av en modell.¹⁰

Biologisk vekstmodell

Veksten og utviklingen av en fiskebestand kan forenklet framstilles ved en kurve, der bestanden har

¹⁰ Pearce and Turner, «Economics of natural resources and the environment», Harvester Wheatsheaf 1990 og Navrud, «Bærekraftig utvikling i økonomisk og økologisk perspektiv», Landbruksøkonomisk Forum nr. 2 1990.



Figur 2 Biologiske og bioøkonomiske modeller

økende vekst fram til et visst punkt, og deretter vil veksten flate ut (figur 2.1). Dersom bestanden ikke beskattes, vil den etter hvert stabilisere seg på et naturlig likevektsnivå hvor netto tilvekst er null (X_{maks}). Dette nivået bestemmes av miljøets bæreevne. Dersom bestanden beskattes svært hardt, vil den nærme seg et kritisk minimumsnivå, hvor det vil være så få individer at det oppstår reproduksjonsproblemer og fare for utrydding (X_{min}). På hvert nivå mellom de to ytterpunktene vil bestanden ha en gitt overskuddsvekst som kan tas ut gjennom fiske uten at bestandsstørrelsen endres over tid.

Figur 2 beskriver vekstraten i forhold til bestandens størrelse, og en kan se hvilket bestandsnivå som gir den høyeste vekstraten. Dette punktet kalles X_{msy} (maximum sustainable yield) og uttrykker det maksimale en kan høste fra en bestand uten å redusere bestanden over tid. Denne modellen beskriver

kun biologiske forhold, og det er ikke nødvendigvis økonomisk optimalt å høste på msy -nivå.

Bioøkonomisk teori

Bioøkonomisk teori kombinerer den biologiske kunnskapen om bestandsvekst med økonomiske analyser. Det økonomiske utbyttet fra fiskeriene påvirkes av mange forhold. Kostnadssiden for flåten er blant annet avhengig av kapital- og arbeidskostnader, bestandsstørrelse og tilgjengelighet. Inntektssiden er blant annet avhengig av pris, som igjen er en funksjon av etterspørsel, kvantum og kvalitet på fisken.

I denne modellen er dette forenklet ved at vi antar faste kostnader per innsatsenhet og fast pris på hver fiskeenhet. Det kan da vises at inntektsfunksjonen vil få den samme formen som vekstkurven,

mens kostnadskurven vil være lineær (figur 2.3). Den horisontale aksene viser at bestanden reduseres når innsatsen økes. Modellen forutsetter rasjonelle og nyttemaksimerende aktører.

Ved fritt fiske vil tilpasningen skje på et innsatsnivå hvor inntekten er lik kostnaden og overskuddet fra fisket er lik null. Ved å begrense fisket til det innsatsnivået hvor differansen mellom inntekter og kostnader er høyest, kan en oppnå en økonomisk optimal tilpasning med positiv ressursrente. Samtidig vil denne tilpasningen normalt gi et høyere bestandsnivå enn fritt fiske og mindre risiko for overfiske. Dette er den teoretiske begrunnelsen for å begrense fisket gjennom reguleringer. Innføring av en form for eiendomsrettighet i form av individuelle kvoter anses for å være en effektiv form for regulering både ut fra et teoretisk og et erfaringsbasert perspektiv.¹¹

Hvilket nivå en velger å regulere fiske på, er avhengig av de politiske målene. En forvaltning ut fra maksimal biologisk avkastning (msy) vil gi det største fiskeuttaket i tonn. En økonomisk optimal forvaltning vil gi det høyeste utbyttet i kroner selv om dette kan innebære et lavere uttak i tonn.

De reelle bioøkonomiske funksjonene vil variere fra bestand til bestand, og både de biologiske og økonomiske sammenhengene er i realiteten svært komplekse. Kunnskap om disse sammenhengene er avgjørende for å kunne oppnå målene om en bærekraftig og lønnsom fiskeforvaltning. Både nasjonalt og internasjonalt arbeides det for øvrig med å utarbeide modeller som i større grad enn tidligere legger inn parametere som miljømessige forhold og biologiske forhold som er upåvirket av menneskelige handlinger.

¹¹ Ragnar Arnason, Utilizing the living marine resources of the Arctic: Efficient management systems, A paper submitted at the Fifth Conference of Parliamentarians of the Arctic Regions, August 11–13, 2002.

2 Metode

Undersøkelsen er gjennomført ved hjelp av dokumentanalyse, intervjuer, spørreskjemaundersøkelse og statistisk analyse. Den er også gjennomført ved hjelp av ekstern bistand, jf. kapittel 2.4.1.

2.1 DOKUMENTANALYSE

I dokumentanalysen er det foretatt en gjennomgang av stortingsdokumenter, lover, forskrifter og styringsdokumenter. Revisjonskriteriene er hovedsakelig utledet fra disse kildene.

Forvaltningen av fiskeressursene er i tillegg belyst gjennom analyser av årlige rapporter fra ICES og Havforskningsinstituttet vedrørende de enkelte bestander, og gjennom beskatningsstrategier fra Fiskeridirektoratet og mandater og forhandlingsprotokoller fra Fiskeridepartementet.

For å belyse ressursfordelingen ble et utvalg av Reguleringsrådets saksdokumenter gjennomgått. Videre har Riksrevisjonen mottatt kopi av en del saker i forbindelse med adgangsreguleringene. Dette ble gjort for å få innsikt i Fiskeridirektoratets saksbehandlingsprosedyrer og vedtak.

2.2 INTERVJUER OG SPØRREUNDERSØKELSE

Det er avholdt flere intervjuer med Fiskeridepartementet, Fiskeridirektoratet og Havforskningsinstituttet. Møtene ble brukt til å innhente utfyllende informasjon om virksomhetsområdet. Det er skrevet referater fra møtene, og referatene er verifisert.

I tillegg er det gjennomført en spørreskjemaundersøkelse for å belyse i hvor stor grad risikovurderinger er en sentral del av kontrollarbeidet, og om vurderingene blir skriftlig dokumentert. Det ble sendt ut spørreskjema til Fiskeridirektoratet sentralt, Fiskeridirektoratets ni regionkontorer, Kystvakten og alle seks salgslagene. På bakgrunn av resultatene fra denne undersøkelsen ble det sendt oppfølgings-spørsmål til Fiskeridepartementet, Fiskeridirektoratet sentralt og til de to største salgslagene.

2.3 STATISTIKK

I forbindelse med undersøkelsen av utviklingen i fiskeflåtens kapasitet, flåtens struktur og geografiske fordeling har Riksrevisjonen mottatt data fra Fiskeridirektoratets statistikkontor. I tillegg er det innhentet

data fra to årlige dokumenter utgitt av Fiskeridirektoratet: Fiskefartøy og fiskarar, konsesjonar og årlege deltakaradgangar og Budsjettnemndas lønnsomhetsundersøkelser.

I undersøkelsen om fordelingen av kvotene har Riksrevisjonen benyttet fangsttall fordi kvotetall var meget vanskelig tilgjengelig. Fangstfordelingen representerer kvotefordeling på fylkesnivå, overføringer av kvotene i løpet av året og hvilke fartøy som klarte å ta inn mest (gjennom maksimalkvotene). I fiske med overregulering kan fangststatistikken være ulik kvotefordelingen. Fangststatistikken inkluderer også fiske på arter der fisket ikke er kvoteregulert.

Fiskeridirektoratets statistikkilder er Register for merkepliktige norske fiskefartøy (Merkeregisteret), Fiskermanntallet, Sluttseddelregisteret, Konsesjons- og deltakerregisteret (Deltakerregisteret) og fangst-dagbøker.

Merkeregisteret omfatter alle fiskefartøy med motor som blir benyttet til inntektsgivende fiske. I perioden 1990–2002 slettet Fiskeridirektoratet ved flere anledninger fartøy uten fiskeaktivitet fra registeret. I det alt vesentligste gjaldt dette små fartøy.¹² Høsten 2001 slettet Fiskeridirektoratet fartøy som ikke hadde vært aktive de tre siste årene fra Merke-registeret. Dette er hovedårsaken til den sterke reduksjonen i antall fartøy i 2001 sammenlignet med tidligere år. (Det betyr at totalantallet fartøy i slutten av perioden er korrekt gjengitt, men at antall fartøy som er gått ut av fisket i undersøkelsestidsrommet, er lavere enn det figurene viser.)

Fiskermanntallet omfatter personer som driver saltvannsfiske eller dyrefangst i havet.¹³

Deltakerregisteret er et felles elektronisk register opprettet av Fiskeridirektoratet i 2001 og inneholder data om samtlige konsesjoner og fartøy med årlige deltakeradganger. Dette erstatter et antall registre som har vært opprettet etter hvert som de ulike ordningene ble etablert.¹⁴

Sluttseddelssystemet inneholder salgsdokumentene ved førstehåndsomsetning av fisk og bearbeidningen av disse. Salgslagene forretningsdokument inneholder blant annet opplysninger om i hvilket

¹² Brev av 28. april 2004 fra Fiskeridepartementet til Riksrevisjonen, s. 6.

¹³ Fiskeridirektoratet (2001), Fiskefartøy og fiskarar, konsesjonar og årlege deltakaradgangar.

¹⁴ Brev av 28. april 2004 fra Fiskeridepartementet til Riksrevisjonen, s. 5.

fangstområde fartøyet har fisket, hvilket fangstredskap som er benyttet, og hvilket fartøy som har fanget fisken. Fiskeridirektoratet innhenter informasjon fra salgslagene etter at salgslagene har kontrollert salgsdokumentene og avregnet fangst hos salgslagene.¹⁵

Bestemte flåtegrupper har innsendingsplikt av fangstdagbøkene til Fiskeridirektoratet. Statistikkkontoret samler inn og registrerer fangstdagbøker for konsumtrålere og reketrålere elektronisk.¹⁶

Ved Statistikkontoret blir data oppdatert, kvalitetssikret og kontrollert mot alternative kilder for konsistenskontroll.¹⁷

2.4 EKSTERN BISTAND

2.4.1 Undersøkelse av havfiskeflåtens tekniske kapasitet

SINTEF Fiskeri og havbruk AS har på oppdrag fra Riksrevisjonen beregnet kapasitetsutviklingen i havfiskeflåten. Kapasitetsfaktoren for hvert enkelt fartøy ble beregnet ved to ulike måletidspunkter, 1988 og 2003. SINTEF har utviklet et formelbasert modellverktøy som integrerer en rekke parametere som kan være avgjørende for den tekniske utviklingen. De ulike faktorene har ulik betydning for fangsteffektiviteten og er dermed ulikt vektet. Formelen nedenfor ble benyttet.

$$\text{Kapasitetsfaktor} = \frac{\{(lengde(m) \times bredde(m) \times 0,3) + (BRT \times 0,3) + (HK \times 0,4)\} \times \text{redskapsfaktor}}{500}$$

der BRT = bruttotonnasje og HK = hestekrefter.

Kapasitetsutviklingen er dermed gitt av: kapasitetsfaktor 1988 – kapasitetsfaktor 2003.

2.5 UTVALG AV FISKEBESTANDER OG FRAMSTILLING AV MÅLOPPNÅELSE FOR FORVALTNINGEN

Artene som analyseres i undersøkelsen av ressursforvaltningen, er valgt ut på bakgrunn av artens økonomiske verdi. Det er valgt ut bestander som representerer ulike havområder og forvaltningsregimer. Tabell 1 på neste side gir en oversikt over bestandene, hvilket havområde bestanden lever i, og hvilke land vi deler bestanden med. Disse artene stod for

Regelverket for beregning av tonnasje ble endret i 1982 og i 1994. Fartøyenes tonnasje er dermed målt på ulik måte. SINTEF Fiskeri og havbruk har i sin analyse oppjustert tonnasmålene etter den nye 69-konvensjonen som angir hvordan tonnasetall skal omregnes. Endringene i tonnasje-reglene er fanget opp i beregningene, og tonnasje er oppjustert etter dagens regler.

Redskapsfaktorene varierer mellom ulike fartøy- og redskapsgrupper fordi det er ulik effektivitetsutvikling mellom de ulike redskapene. I tillegg har en rekke fartøy ulike driftskombinasjoner. På denne bakgrunn laget SINTEF Fiskeri og havbruk en innbyrdes vektning av redskapsfaktoren mellom de ulike driftskombinasjonene for fartøyer som har flere fangstrettigheter. Fastsettelsen av størrelsen på redskapsfaktoren for de ulike fartøy- og redskapsgruppene i formelverket bygger med dette på en samlet vurdering av både teknisk økning i fangstkapasitet ved redskapet og fordelingen av driftstid mellom de ulike fiskeriene som et fartøy driver over året.

2.4.2 Ekstern kvalitetssikring

Underveis i arbeidet med rapporten har eksterne fagmiljøer gitt kommentarer til framstilling av fakta og analyser i kapittel 5 og kvalitetssikret grunnlagsdata for bestandsanalysene i kapittel 4.

om lag 80 prosent av fangstverdien av fisk i 2000.

Forvaltningen har ikke definert klare og entydige resultatindikatorer for ressursforvaltningen. I denne undersøkelsen er det benyttet to indikatorer for å belyse måloppnåelsen for hovedmålene om en bærekraftig forvaltning og høyt varig utbytte. Den ene er utviklingen av gytebestand, og den andre er norsk fangst i kvantum og førstehåndsinntekt for de ulike fiskeslagene. Det er imidlertid en del begrensninger ved disse indikatorene.

¹⁵ Statistikkontoret ved Fiskeridirektoratet.

¹⁶ Statistikkontoret ved Fiskeridirektoratet.

¹⁷ Statistikkontoret ved Fiskeridirektoratet.

Tabell 1 Oversikt over de økonomisk viktigste fiskeslagene

Art	Bestand	Havområde	Samarbeidspartnere
Torsk (verdi 2 928 mill. kr i 2000)	Norsk-arktisk torsk	Barentshavet og Norskehavet	Russland
	Nordsjøtorsk	Nordsjøen	EU
Sild (verdi 1 421 mill. kr i 2000)	Norsk vårgytende sild	Norskehavet	EU, Island, Færøyene og Russland
	Nordsjøsilde	Nordsjøen	EU
Makrell (verdi 952 mill. kr i 2000)	Nordøstatlantisk makrell	Nordsjøen og Norskehavet	EU og Færøyene
Sei (verdi 737 mill. kr i 2002)	Sei nord for 62 °N	Norskehavet	Kvoten fastsettes av norske myndigheter
	Nordsjøsei	Nordsjøen	EU
Hyse (verdi 531 mill. kr i 2000)	Norsk-arktisk hyse	Barentshavet og Norskehavet	Russland
	Nordsjøhyse	Nordsjøen	EU
Lodde (verdi 369 mill. kr i 2000)	Lodde	Barentshavet	Russland

2.5.1 Bestandsutvikling som indikator på bærekraftig forvaltning

Tiltak som forvaltningen har satt i verk, kan ikke alene forklare utviklingen av bestandene. Det er også andre faktorer som påvirker bestandsutviklingen. For eksempel vurderer Havforskningsinstituttet det slik at rekrutteringen til en bestand omtrent er like avhengig av miljøforhold som av tilstanden til gytebestanden.¹⁸ Dette begrenser hvor mye av utviklingen som kan tilskrives menneskelig påvirkning. Miljøforholdene vil være en eksogen faktor. Det er kun gytebestanden forvaltningen kan påvirke gjennom reguleringstiltak.¹⁹ En robust gytebestand vil likevel normalt gi lavere sannsynlighet for dårlig rekruttering.

Totalkvoter anses som det viktigste tiltaket, men også reguleringer knyttet til redskapsbruk, fangsttidspunkt, stenging av felt m.m. har betydning for bestandsutviklingen. Kontrolltiltak for å sikre etterlevelse av reguleringene og hindre utkast, svart fiske m.m. er viktig for effektiviteten av reguleringene. Utviklingen av bestandene kan likevel gi noen indikasjoner på om forvaltningen samlet sett har bidratt til å sikre ressursgrunnlaget.

2.5.2 Førstehåndsinntekt som indikator for utbytte

Fiskeressursene utnyttes ikke effektivt så lenge overkapasitet i flåten medfører at ressursene høstes med større kostnader enn hva som ville vært nødvendig. Dermed kan en ikke vise den mulige ressursrenten direkte som differansen mellom inntekter og utgifter som et mål for utbyttet. Ser en bort fra utgiftssiden, kan likevel inntektsutviklingen isolert gi et bilde av potensialet for utbytte. I Fiskeridirektoratets beskatningsstrategier har en valgt å belyse de økonomiske konsekvensene av ulike ressursuttak ved hjelp av estimerer for brutto og netto førstehåndsinntekt eller dekningsbidrag. Informasjon om faktisk oppnådd inntekt og kvantum for ulike fiskeslag registreres i forbindelse med salgslagenes organisering av førstehåndsomsetningen og publiseres av Fiskeridirektoratet. Denne statistikken benyttes i undersøkelsen for å gi et bilde av inntektsutviklingen fra ulike fiskeslag. Kvantum og inntekt for de ulike fiskeslagene kan stamme fra flere bestander. Inntekten er omregnet til 2002-kroner ved hjelp av konsumprisindeksen.

¹⁸ Referat fra møtet mellom Havforskningsinstituttet og Riksrevisjonen 11. februar 2002.

¹⁹ Her benyttes gytebestandens størrelse i tonn biomasse, men også andre aspekter som gjennomsnittsstørrelse, alder ved gytemodning m.m. kan karakterisere bestandens tilstand.

3 Revisjonskriterier

Revisjonskriteriene er inndelt i samsvar med undersøkelsens problemstillinger, ressursforvaltning, ressursfordeling, ressurskontroll og styring.

3.1 RESSURSFORVALTNING

Hoveddelen av revisjonskriteriene er utledet fra de siste års budsjettproposisjoner og støttes opp av stortingsmeldinger og andre dokumenter utarbeidet av forvaltningsorganene. Forvaltningen av fiskeressursene er preget av internasjonal avhengighet. Derfor vil det også henvises til overnasjonale kilder, først og fremst havrettskonvensjonen. Konvensjonen inneholder de samme prinsippene som er innarbeidet i norske styringsdokumenter og lover, og regnes i all hovedsak for å være i tråd med Norges interesser.²⁰

Målsettingene innenfor ressursforvaltningen har vært stabile over lang tid, og det er bred politisk enighet om å føre en forsvarlig ressursforvaltning. Modellgrunnlaget for en biologisk og økonomisk optimal forvaltning har likeledes vært kjent og er omtalt i tidligere meldinger og proposisjoner.

Følgende kriterier kan utledes for ressursforvaltningen:

- Det er et mål å legge til rette for et bærekraftig ressursuttak.²¹ En bærekraftig ressursforvaltning er dessuten en forutsetning for å nå de øvrige målene for fiskerisektoren.
- Forvaltningen skal være basert på vitenskapelige tilrådinger.²²
- Det er et mål å implementere en føre-var-tilnærming og økosystembasert forvaltning.²³ Føre-var-prinsippet vil være en grunnleggende forutsetning for den framtidige forvaltningen av de marine økosystemene.²⁴
- Det er et mål å legge til rette for et uttak som sikrer et høyt, varig utbytte fra ressursene.²⁵
- Forpliktende internasjonalt samarbeid er avgjørende for mulighetene til å forvalte ressursene på en bærekraftig måte og for å holde kontroll med det totale uttaket av fisk.²⁶

Målene tar utgangspunkt i at det vil være sammenfall mellom en økonomisk optimal og en bærekraftig utnyttelse av ressursene i et langsiktig perspektiv. Det er likevel en utfordring å skape en balanse mellom vern og bruk av ressursene på kort sikt. Hvert av kriteriene er nøyere behandlet nedenfor.

3.1.1 Bærekraftig ressursforvaltning

Bærekraftig forvaltning er et mål for fiskeripolitikken og samtidig en del av departementets ansvar i forbindelse med sektorovergripende miljøpolitikk. Fiskeridepartementet har derfor som mål «... for norsk forvaltning av levende marine ressurser å innarbeide prinsippene om bærekraftig utnyttelse og vern i fiskeriforvaltningen».²⁷

FNs verdenskommisjon for miljø og utvikling definerte bærekraftig utvikling som «en utvikling som tilfredsstiller dagens behov uten å ødelegge mulighetene for at kommende generasjoner skal få dekket sine behov».²⁸ Bærekraftig utvikling innebærer en integrering av økologiske, økonomiske og sosiale mål.²⁹ Disse tre dimensjonene samsvarer godt med målene for fiskeripolitikken.

St.meld. nr. 58 (1991–92) forklarer bærekraftig fiske ut fra en teoretisk vekstmodell som et fiske som gir et bestandsnivå mellom det naturlige likevektsnivå og det laveste levedyktige nivå. Vekstraten varierer med bestandsstørrelse, og overskuddsveksten³⁰ kan tas ut gjennom fiske uten at bestanden øker eller minker. Kommer en nær det laveste levedyktige nivået, vil imidlertid fisket være lite bærekraftig fordi det vil være en risiko for at veksten blir negativ og bestanden går mot null.³¹

Integrering av disse teoretiske prinsippene i den praktiske fiskeriforvaltningen innebærer at

- for bestander i en sunn tilstand vil bærekraftig fiske være basert på at en ikke høster mer enn overskuddsveksten, og

²⁰ St.prp. nr. 37 (1995–96), s. 6 og Innst. S. nr. 227 (1995–96), s. 2.

²¹ Se bl.a. St.prp. nr. 1 (1997–98) Fiskeridepartementet, s. 5.

²² Se bl.a. St.prp. nr. 1 (1997–98) Fiskeridepartementet, s. 5, 15, 47 og 49.

²³ Se bl.a. St.prp. nr. 1 (2000–2001) Fiskeridepartementet, s. 20.

²⁴ St.prp. nr. 1 (1997–98) Fiskeridepartementet, s. 15.

²⁵ Se bl.a. St.prp. nr. 1 (1997–98) Fiskeridepartementet, s. 5.

²⁶ St.prp. nr. 1 (1998–99) Fiskeridepartementet, s. 53.

²⁷ St.prp. nr. 1 (1998–99) Fiskeridepartementet, s. 15.

²⁸ FN's verdenskommisjon for miljø og utvikling (1987) Vår felles fremtid.

²⁹ Sustainable development: the role of the Supreme Audit Institutions, INTOSAI Working Group on Environmental Auditing, s. 2.

³⁰ Overskuddsveksten er differansen mellom tilvekst, dvs. rekruttering og individvekst, og naturlig dødelighet.

³¹ St.meld. nr. 58 (1991–92) Om struktur og reguleringspolitikk overfor fiskeflåten, s. 69, 150–151.

- for bestander som ikke er i en sunn tilstand, er det nødvendig med gjenoppbyggingsplaner, med fokus på å høste mindre enn overskuddsveksten.³²

Ved hjelp av forskning er det etablert biologiske grenseverdier for hva som antas å være et bærekraftig nivå av gytebestand og høsting for de fleste kommersielt interessante fiskebestandene. For noen bestander er grenseverdien for gytebestand satt ut fra det nivået som gir dårlig rekruttering, mens for andre bestander har en tatt utgangspunkt i den laveste observerte gytebestand. Arbeidet med å utvikle og standardisere grenseverdiene koordineres gjennom ICES. Grenseverdiene benyttes som beslutningsunderlag i internasjonale forhandlinger. Det vil derfor legges til grunn at de bestandsspesifikke grenseverdiene og bestandsvurderingene gir uttrykk for den best mulige kunnskapen en til enhver tid har for å vurdere om ressursforvaltningen oppfyller målet om bærekraft.

3.1.2 Vitenskapelig rådgivning

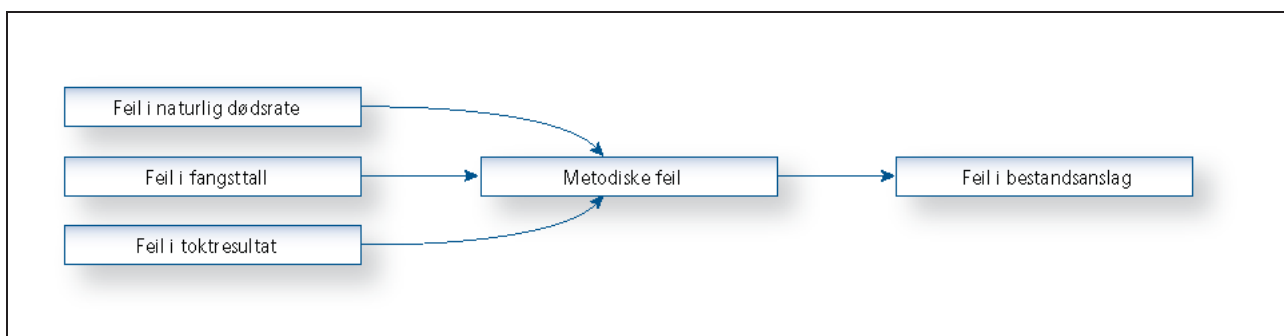
Forvaltningen skal være basert på vitenskapelige tilrådinger.³³ Dette er bakgrunnen for satsingen på forskning i regi av Havforskningsinstituttet og det internasjonale forskningssamarbeidet. Målet med den forvaltningsrettede forskningen er å sikre «... *et best mulig kunnskapsgrunnlag for forvaltningen av norske ressurser og havområder. Innsatsen på dette området utgjør (også) et sentralt grunnlag for den nasjonale og internasjonale rådgivningen om utnyttelsen av fiskebestandene, som blant annet blir utført gjennom samarbeidet i Det internasjonale rådet for havforskning (ICES).*»³⁴

At forvaltningen skal være basert på vitenskapelig rådgivning, kan oppfattes som et relativt svakt påbud. Det betyr ikke nødvendigvis at en må følge rådgivningen fullt ut, men at dette skal være et utgangspunkt for avveining mellom ulike hensyn.

Den vitenskapelige rådgivningen er basert på den beste, tilgjengelige informasjonen og metoder som finnes. Det vil likevel alltid være en viss usikkerhet, både kvantifiserbar og ikke-kvantifiserbar. Det er viktig at forvaltningen er klar over hvor store feilene kan være, og i hvilken retning feilene peker. En studie i ICES har anslått at feilen ved bestandsanslag normalt ikke overstiger 20–30 prosent, og erfaring fra HI tilsier at bestandene vanligvis overvurderes.³⁵ Feilkildene er blant annet knyttet til estimering av naturlig dødelighet, registrering av faktisk fangst og beregninger fra forskernes egne overvåkingstokt.

Ved prognostisering av bestandsutviklingen framover i tid vil usikkerheten øke betydelig. Dette skyldes hovedsakelig at mange arter har store, usystematiske svingninger i rekruttering og vekst, som vanskelig lar seg modellere.

Gjennom forskningen har en i økende grad blitt klar over at de ulike bestandene påvirker hverandre. I budsjettproposisjonene tidlig i 1990-årene legges det vekt på at flerbestandsforvaltning skal bli integrert i reguleringsmodellene.³⁶ Dette blir spesielt viktig når en beskatter arter som er knyttet sammen i en næringskjede. Implementering av økosystemforvaltning ble innført som et mål i budsjettproposisjonen for 2001.³⁷



Figur 3 Feilkilder i bestandsanslagene basert på Nakken, 2000

³² «The integration of environmental principles into practical fisheries management», Background paper prepared by Norway to 5th North Atlantic Fisheries Ministers Conference, Ilulissat 23–26 May 2000, s. 16.

³³ Dette gjentas i alle budsjettproposisjonene for Fiskeridepartementet siden tidlig i 1990-årene, se f.eks. St.prp. nr. 1 (1997–98) Fiskeridepartementet, s. 47.

³⁴ St.prp. nr. 1 (1997–98) Fiskeridepartementet, s. 5.

³⁵ Odd Nakken, Havforskningsinstituttet, Bestandsanslag og usikkerhet – kan vi stola på resultatene fra bestandsutrekningene, oktober 2000, s. 4.

³⁶ Se f.eks. St.prp. nr. 1 (1992–93) Fiskeridepartementet, s. 6 og St.prp. nr. 1 (1993–94) Fiskeridepartementet, s. 55.

³⁷ Økosystem: omfatter alle dyre- og plantesamfunn som lever i et avgrenset område, samt det ikke-levende miljøet. St.prp. nr. 1 (2000–2001) Fiskeridepartementet, s. 20.

3.1.3 Føre-var-tilnærming

I St.meld. nr. 58 (1996–97) defineres føre-var-prinsippet slik: «Prinsippet om å være føre-var innebærer at dersom det er fare for alvorlig eller uomstøttelig skade, skal ikke mangel på full vitenskapelig sikkerhet bli brukt som grunn til å gjennomføre et naturinngrep eller utsette miljøvernpolitiske tiltak.»³⁸

St.meld. nr. 51 (1997–98) slår fast at føre-var-kriteriet innebærer at forvaltningen må ta høyde for vitenskapelig usikkerhet og uforutsigbare naturlige svingninger når totalkvotene vedtas, slik at det er rimelig sikkerhet for at en faktisk er over det bærekraftige nivået. «Mangelfulle kunnskaper om ressursgrunnlag og havmiljø krever sikkerhetsmarginer i forvaltningen av dem. Bl.a. i tråd med internasjonale avtaler en føre-var-tilnærming legges til grunn i norsk ressursforvaltning.»³⁹ Hvis en anvender føre-var-prinsippet, vil risikoen for overfiske og irreversible økosystemeffekter være lav.⁴⁰ Fiskeridepartementet har videre uttrykt at «innføring av føre-var-prinsippet i ressursrådgivningen vil få konsekvenser for utformingen av forvaltningsrådene».⁴¹

Hvor stor sikkerhetsmargin en skal benytte, er en politisk vurdering. Slike vurderinger er ikke klart uttrykt i stortingsdokumentene. I praksis har forskerne ofte satt føre-var-grenseverdien for en bestand til det nivået hvor en med 95 prosent sannsynlighet er over et bærekraftig nivå. I undersøkelsen vil det legges til grunn at denne sikkerhetsmarginen er i samsvar med forvaltningens vurdering av akseptabel risiko. De bestandsspesifikke grenseverdiene gir dermed uttrykk for den best mulige kunnskapen en til enhver tid har om hvilken forvaltning som oppfyller målet om føre-var-tilnærmingen.

3.1.4 Høyt utbytte

Forvaltningen av fiskebestandene ut fra bærekraftighet og føre-var-prinsippet er en nødvendig, men ikke tilstrekkelig betingelse for å kunne gjennomføre en økonomisk rasjonell forvaltning.⁴² I Fiskeridepartementets prioriteringer for 1997 heter det: «Omsyn til den bioøkonomiske kunnskapen i reguleringstiltaka vil også være ein føresetnad for å kunne auke verdiskapinga. (...) I tillegg skal direktoratet medverke til utvikling og bruk av reguleringsmodellar der kunnskapen på det biologiske og bioøkonomiske området blir innarbeidd i dei næringsøkonomiske og sam-

funnmessige konsekvensane av dei ulike forvaltningsstrategiane.»⁴³

Utarbeidelse av beskatningsstrategier der biologiske og økonomiske analyser er kombinert, er et viktig virkemiddel for å operasjonalisere målet om høyt utbytte. I teorien vil kriteriet om varig høyt utbytte eller optimal avkastning innebære at bestanden må være høyere og fiskedødeligheten lavere enn grenseverdiene for bærekraftighet. Ved å unngå å ta ut hele overskuddsveksten i gode år vil en kunne oppnå en bestand som er mer robust i forhold til årlige svingninger, og det vil være mulig å oppnå et mer stabilt utbytte.

I Fiskeridepartementets prioriteringer for 1998 heter det: «Fiskeridirektoratet vil arbeide for å utvikle en ny type regulering som ikke bare tar hensyn til bestandssituasjonen, men som også gir den høyeste økonomiske avkastningen, både bedriftsøkonomisk og samfunnsøkonomisk. For å få en optimal avkastning er målet å lage langsiktige strategier for ressursuttaket for de kommersielt viktigste fiskeslagene.»⁴⁴ Året etter legges det til at «notatene om beskatningsstrategi vil bli revidert hvert år».⁴⁵

I St.meld. nr. 51 (1997–98) har Fiskeridepartementet uttalt at det vil bidra til å utvikle av langsiktige forvaltningsstrategier, men at det ikke kan la hensynet til stabilitet i kvotene gå foran kravet om en bærekraftig ressursforvaltning.⁴⁶ Målkonflikten mellom ressurs- og stabilitetshensyn vil først og fremst oppstå i situasjoner hvor bestander må gjenoppbygges og kvotene reduseres. Næringskomiteen har understreket betydningen av at Norge lar hensynet til en bærekraftig forvaltning veie tyngst i ethvert fiskeripolitisk samarbeid.⁴⁷ Stabilitet er for øvrig ikke framhevet som noe overordnet mål i stortingsdokumentene, men er et middel for å sikre trygge arbeidsplasser og øke lønnsnivået i distriktene.⁴⁸

3.1.5 Internasjonalt samarbeid

I budsjettproposisjonen for 1998 heter det: «Det vil bli lagt stor vekt på å utvikle gode forvaltningsregimer for de bestandene som forvaltes i samarbeid med andre land og for de bestander som vandrer i internasjonale farvann. Departementet vil løpende og aktivt delta i internasjonale forhandlinger for å sikre norske interesser gjennom å påvirke innholdet i avtalene og de tilrådingene som blir utarbeidet.»⁴⁹

³⁸ St.meld. nr. 58 (1996–97) Miljøvernpolitikk for en bærekraftig utvikling, s. 13.

³⁹ St.meld. nr. 51 (1997–98) Perspektiver på utviklingen av norsk fiskerinæring, s. 15.

⁴⁰ «The integration of environmental principles into practical fisheries management», Background paper prepared by Norway to 5th North Atlantic Fisheries Ministers Conference, Ilulissat 23–26 May 2000, s. 8.

⁴¹ St.prp. nr. 1 (1997–98) Fiskeridepartementet, s. 24.

⁴² Drøfting av (føre-var) referansepunkter som brukes i den biologiske rådgivningen, Fiskerøkonomisk avd., Fiskeridirektoratet, mai 2000, s. 4.

⁴³ St.prp. nr. 1 (1996–97) Fiskeridepartementet, s. 55.

⁴⁴ St.prp. nr. 1 (1997–98) Fiskeridepartementet, s. 55.

⁴⁵ St.prp. nr. 1 (1998–99) Fiskeridepartementet, s. 63.

⁴⁶ St.meld. nr. 51 (1997–98), s. 8.

⁴⁷ Innst. S. nr. 29 (2002–2003), s. 3.

⁴⁸ Brev av 28. april 2004 fra Fiskeridepartementet til Riksrevisjonen, s. 7; Opplysninger om bakgrunnen for vektleggingen av stabilitetskriteriet ble gitt i møte mellom Fiskeridirektoratet og Riksrevisjonen 4. desember 2002.

⁴⁹ St.prp. nr. 1 (1997–98) Fiskeridepartementet, s. 20.

Utviklingen av forvaltningsregimene og ivaretagelsen av norske interesser er mål for det internasjonale samarbeidet i hele undersøkelsestidsrommet.

FNs havrettskonvensjon av 1982 utgjør en overordnet rettslig ramme for alle nasjonale, regionale og internasjonale tiltak i marin sektor. Havrettskonvensjonen og avtalen om bevaring og forvaltning av vandrede fiskebestander og langtmigrerende fiskebestander ble ratifisert av Norge i 1996.⁵⁰

Konvensjonen fastslår at kyststatene har rett og plikt til både bevaring og optimal utnyttelse: «*Kyststaten skal under hensyntagen til de best tilgjengelige vitenskapelige data gjennom passende bevarings- og forvaltningstiltak sikre at opprettholdelsen av de levende ressurser i den eksklusive økonomiske sone ikke settes i fare for overbeskatning. (...) Slike tiltak skal også ta sikte på å opprettholde eller gjenoppbygge bestander av beskattede arter til nivåer som kan gi maksimalt langtidsutbytte, under hensyntagen til relevante miljømessige og økonomiske faktorer, herunder de økonomiske behov i fiskerisamfunn ved kysten (...) Kyststaten skal fremme målet om en optimal utnyttelse av de levende ressurser i den eksklusive økonomiske sone.*»⁵¹

Kyststater som deler en eller flere bestander, skal samarbeide om regulering og bevaring av bestandene gjennom egnede organisasjoner. Det samme kravet om samarbeid mellom berørte stater gjelder ved forvaltning av ressurser i det åpne havet utenfor noen lands jurisdiksjon. Avtalen av 1995 om fiske på det åpne hav supplerer havrettskonvensjonen på dette punktet. Statene skal i samarbeid sikre optimal og bærekraftig utnyttelse av ressursene, og de skal i vid utstrekning anvende føre-var-prinsippet for bevaring, forvaltning og beskatning av vandrede fiskebestander og langtmigrerende fiskebestander. Mangel på tilstrekkelige vitenskapelige opplysninger skal ikke kunne brukes som begrunnelse for å utsette eller unnlate å treffe bevarings- og forvaltningstiltak.⁵²

Forvaltningstiltak innenfor og utenfor de økonomiske sonene skal være forenlige. Både konvensjonen og avtalen inneholder bestemmelser om tvisteløsningsprosedyrer dersom de berørte statene ikke blir enige. Det er opprettet en internasjonal havrettsdomstol i Hamburg.

3.2 KAPASITETSREDUKSJON OG RESSURSFORDELING

3.2.1 Overordnede målsettinger

Fiskeriforvaltningens overordnede målsetting har i de siste årene vært å føre en fiskeri- og havbrukspo-

litikk som skal bidra til økt verdiskaping i en lønnsom og bærekraftig fiskeri- og havbruksnæring.⁵³ Dette skal sikre arbeidsplasser og bosetting i de fiskerihengigene delene av landet.⁵⁴ I sin innstilling til St. meld. nr. 51 (1997–98) uttalte næringskomiteen at en forsvarlig ressursforvaltning og bedriftsøkonomisk lønnsomhet i næringen er den beste garantien for å ta vare på de distriktpolitiske målene. Komiteen fant grunn til å understreke at fiskerinæringen er viktig i mange samfunn langs hele kysten fra nord til sør, og mente at dette må ligge til grunn når virkemidlene skal utformes.⁵⁵ Det framgår av deltakerloven § 1 at formålet med deltakerreguleringene er å «øke lønnsomheten og verdiskapingen i næringen og gjennom dette trygge bosetting og arbeidsplasser i kystdistriktene, og å legge til rette for at høstingen av de marine ressurser fortsatt skal komme kystbefolkningen til gode».⁵⁶

Det har i mange år vært et mål å redusere den totale fangstkapasiteten for å få en bedre struktur og kapasitetstilpasning i fiskeflåten.⁵⁷ Overkapasitet i fiskeflåten gir et økonomisk tap fordi de faste kapitalutgiftene blir høyere enn det som er nødvendig for å fiske opp den kvoten som er tildelt. I tillegg representerer overkapasiteten et betydelig press på hele forvaltningssystemet med kostnadmessige konsekvenser i tilknytning til forskning og overvåking, reguleringsordninger og kontroll.⁵⁸

3.2.2 Regulering i norsk fiskeriforvaltning

I samsvar med økonomisk teori er allmennhetens adgang til å drive med yrkesfiske blitt lukket for å redusere presset på ressursgrunnlaget.⁵⁹ Forvaltningen har utviklet et svært omfattende og detaljert regelverk for å fordele de knappe fiskeressursene på de norske fiskeriene. Forvaltningen bestemmer antall fiskefartøy og redskapsbruk og setter opp kriterier for hvem som får drive ervervsmessig fiske og fangst. Dette regelverket er først og fremst hjemlet i deltakerloven, som sier at alle fiskefartøy må ha tilatelse fra departementet til å drive med ervervsmessig fiske.⁶⁰

⁵⁰ St.prp. nr. 37 (1995–96), Innst. S. nr. 227 (1995–96), St.prp. nr. 43 (1995–96) og Innst. S. nr. 228 (1995–96).

⁵¹ St.prp. nr. 37 (1995–96), s. 175–176.

⁵² St.prp. nr. 43 (1995–96), s. 16–17.

⁵³ Blant andre St.prp. nr. 1 (1997–98) Fiskeridepartementet, s. 5.

⁵⁴ St.prp. nr. 1 (1998–99) Fiskeridepartementet, s. 5.

⁵⁵ Innst. S. nr. 93 (1998–99) Innstilling fra næringskomiteen om perspektiver på utvikling av norsk fiskerinæring, s. 16.

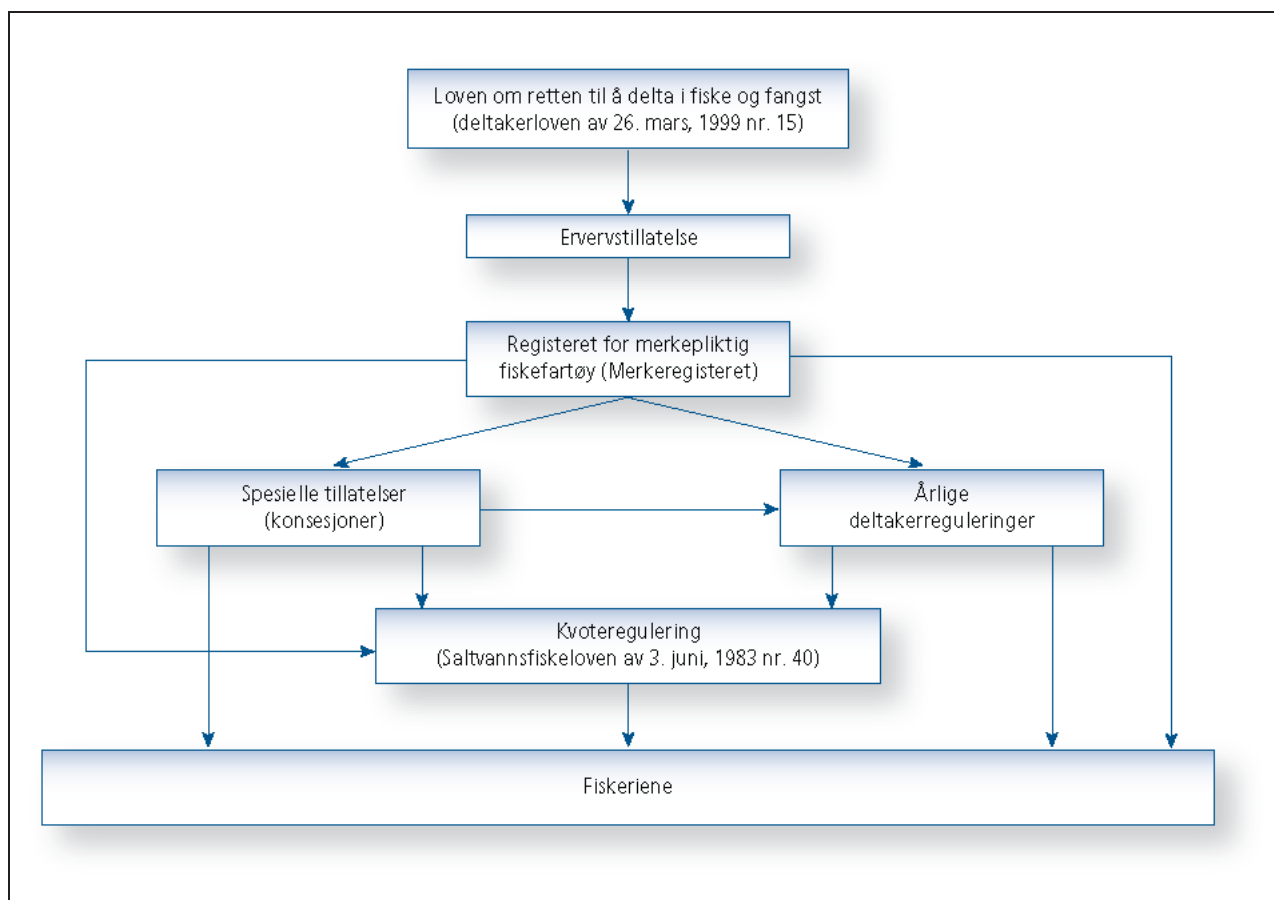
⁵⁶ Lov om retten til å delta i fiske og fangst (deltakerloven) av 26. mars nr. 15 1999, § 1.

⁵⁷ Årlige budsjettproposisjoner, St.prp. nr. 1 Fiskeridepartementet (1996–2002).

⁵⁸ Brev av 28. april 2004 fra Fiskeridepartementet til Riksrevisjonen, s. 7.

⁵⁹ Jf. kapittel 1.4.

⁶⁰ Lov om retten til å delta i fiske og fangst (deltakerloven) av 26. mars nr. 15 1999, § 4.



Figur 4 De ulike innsats- og uttaksreguleringene

Kilde: Fra møte mellom Fiskeridirektoratet og Riksrevisjonen i desember 2002.

På figuren ovenfor framstilles sammenhengen mellom de ulike reguleringene. Etter å ha mottatt ervervstillatelse må fartøyet føres inn i et register over fiskefartøy (Merkeregisteret).⁶¹ Dette registeret skal gi forvaltningen en oversikt over fiskefartøy i den norske fiskeflåten. I tillegg til ervervstillatelse må en for noen deler av fisket søke om en spesiell tillatelse (konsesjon).⁶² Dette gjelder fiske med trål, rekefiske, ringnot, seinot, snurrevad og fangst av hval og sel. Andre deler av fisket er regulert gjennom årlige deltakerreguleringer.⁶³

Etter å ha fått tillatelse for en bestemt type fiske blir en tildelt en kvote.⁶⁴ De kommersielt viktigste fiskeriene er kvoteregulert. Kvotereguleringene har

hjemmel i saltvannsfiskeloven. Departementet kan gi forskrifter om kvoter for de deltakende fartøyene for bestemte tidsrom og per tur, og kvoten kan fastsettes forskjellig for ulike redskapsgrupper.⁶⁵

3.2.3 Lønnsomhet og struktur

Lønnsomheten i de ulike flåtegruppene blir påvirket av hvor mange som har fått tillatelse til å fiske, og hvordan den nasjonale kvoten blir fordelt på de ulike flåtegruppene. Hvor lønnsomme de ulike flåtegruppene er, vil ha innvirkning på fiskeflåtens struktur. Strukturen i norsk fiskerinæring er preget av små og mellomstore enheter. Når det gjelder utviklingen i strukturen, har Fiskeridepartementet i St.prp. nr. 1 (1998–99) uttalt følgende: «Det er fortsatt et mål å opprettholde og legge til rette for en variert struktur innenfor fiskerinæringen.»⁶⁶ Det blir også referert til målet om en variert flåtestruktur sammensatt av både store og små fartøy i St.meld. nr. 20 (2002–2003).⁶⁷ I behandlingen av meldingen framholder næringskomiteen betydningen av at vi har en fiske-

⁶¹ Lov om retten til å delta i fiske og fangst av 26. mars nr. 15 1999, § 22. En forutsetning for å kunne merkeregistrere et fartøy er at eieren er registrert i fiskermanntallet. Dette underbygger formålet om en fiskereid flåte.

⁶² Lov om retten til å delta i fiske og fangst av 26. mars nr. 15 1999, § 12.

⁶³ Lov om retten til å delta i fiske og fangst av 26. mars nr. 15 1999, § 21.

⁶⁴ En ervervstillatelse gir bare rett til å utøve fiske eller fangst i samsvar med de bestemmelser som til enhver tid er fastsatt i eller i medhold av lov av 3. juni 1983 nr. 40 om saltvannsfiske m.v. eller lov om retten til å delta i fiske og fangst av 26. mars nr. 15 1999, § 4.

⁶⁵ Lov om saltvannsfiske m.v. av 3. juni 1983 nr. 40, § 5

⁶⁶ St.prp. nr. 1 (1998–99) Fiskeridepartementet, s. 53.

⁶⁷ St. meld. nr. 20 (2002–2003), Strukturtiltak i kystfiskeflåten, s. 11.

flåte som er sammensatt i forhold til geografi, størrelsesgrupper og redskapstyper.⁶⁸ I St.meld. nr. 58 (1991–92) begrunnes målet om en variert flåtestruktur med at kystfisket er et fundament for sysselsetting og bosetting langs kysten og spesielt i fiskeriavhengige kommuner. Kystflåten er langt mer arbeidsintensiv og gir større grunnlag for sysselsetting enn havfiskeflåten. Samtidig er havfiskeflåten viktig som kontinuerlig leverandør av råstoff til fiskeindustrien.⁶⁹

Fordelingene av de nasjonale kvotene bestemmer i stor grad de ulike fartøygruppens inntjeningsmuligheter. Fiskeridepartementet fastsetter hvor stor andel av den nasjonale totalkvoten de enkelte fiskefartøygruppene får. Ifølge saltvannsfiskekven skal en uttalelse fra Reguleringsrådet innhentes før det fastsettes fartøykvoter.⁷⁰ Å innhente råd fra næringen bidrar til å legitimere reguleringene siden det da er aktørene selv som har kommet med forslag. Det foreligger imidlertid ikke noen konkrete politiske føringer på hvordan kvoten skal fordeles mellom flåtegruppene.

I sin innstilling til St.meld. 51 (1997–98), understreket næringskomiteen fiskerinæringens behov for stabilitet og rammer den kan gå ut fra, selv om kvotene fra år til år kan endre seg. Systemet med fordeling av fiskekvotene mellom hav og kyst må gjennomgå med sikte på å komme fram til en varig fordeling. Fordelingen av kvoter mellom gruppene må opprettholdes over tid, slik at det virkelig blir et verktøy som stimulerer til strukturtilpasning og langsiktig planlegging.⁷¹

3.2.4 Bosetting og sysselsetting

Deltakerne i fiskeriene tar i dag ut ressursrenten uten å betale ressursavgift til staten.⁷² St.meld. nr. 51 (1997–98) ble dette begrunnet med følgende: «Adgangen til å delta i fiske og fangstkvoter tildeles (...) vederlagsfritt fra samfunnet, slik at ressursrenten i sin helhet tilfaller næringsutøverne. Gjennom reguleringssystemet legges det opp til at ressursrenten

⁶⁸ Innst. S. nr. 271 (2002–2003) Innstilling fra næringskomiteen om strukturtiltak i kystfiskeflåten, s. 9.

⁶⁹ St.meld. nr. 58 (1991–92), Om struktur- og reguleringspolitikk overfor fiskeflåten, s. 100–101.

⁷⁰ Lov om saltvannsfiske m.v. av 3. juni 1983 nr. 40, § 10. Reguleringsrådets sammensetning er følgende: Fiskeridirektøren (1 medlem), Norges Fiskarlag (5 medlemmer), Fiskeri- og havbruksnæringens landsforening (2 medlemmer), Norsk Sjømannsforbund (1 medlem), Norsk Nærings- og Nytelsesmiddelarbeiderforbund (1 medlem), Sametinget (1 medlem), jf. Fiskeridepartementet, Ressurs- og havavdelingen (2003–2004), Faktaark A-26 Reguleringsrådet, Kystfiskarlaget fikk stemmerett høsten 2003.

⁷¹ Innst. S. nr. 93 (1998–99) Innstilling fra næringskomiteen om perspektiver på utvikling av norsk fiskerinæring, s. 13.

⁷² En vanlig definisjon for ressursrenten er den økonomiske verdien av en naturressurs. Den er lik overskuddet etter betaling for bruk av vanlige produksjonsfaktorer. Proposisjonen bruker begrepet ressursrente, mens en del forskere mener at det er grunnrentebegrepet som skal brukes for fornybare ressurser.

går inn i næringen og i samfunnene langs kysten. En slik anvendelse kan sees som samfunnets investering i en videre utvikling i kystdistriktene.»⁷³

Deltakerloven gir hjemmel for å ta distriktspolitiske hensyn når en ervervstillatelse eller konsesjon tildeles. Det framgår av deltakerloven § 4 at det kan fastsettes vilkår for ervervstillatelser. I næringskomiteens innstilling framgår det at det først og fremst vil være aktuelt å fastsette vilkår i forbindelse med ervervstillatelse for større fartøy, som også vil ha behov for spesielle tillatelser. Dette vil i hovedsak dreie seg om vilkår knyttet til fiskeflåtens distriktsmessige fordeling. Andre vilkår vil være knyttet til ervervstillatelser som gis til selskap som skal eie fiskefartøy. Dette vil være vilkår som for eksempel skal sikre at eierfordelingen forblir i samsvar med regionalpolitiske hensyn.⁷⁴

Det er knyttet krav om distriktsmessige hensyn i tildeling av tillatelse til å drive med trålfiske etter reke og torsk og til fiske med ringnot. Formålet med adgangreguleringen av trålfiske etter reker er blant annet å bidra til å opprettholde et ønskelig bosettingsmønster ved å legge vekt på en rimelig distriktsmessig fordeling av flåten, samtidig som det tas hensyn til råstoffbehovet ved anleggene i land.⁷⁵ Ved nytildeling av reketråltiltelser eller overdragelse av fartøy som har reketråltiltelse, skal det tas særlig hensyn til distrikter med svekket eller ensidig næringsgrunnlag, hvor rekefisket kan komme inn som en naturlig driftsform. Det skal også tas hensyn til råstoffbehovet hos eksisterende fiskeforedlingsanlegg.⁷⁶

Målsettingen med å regulere deltakelse i fiske med trål er blant annet å oppnå en distriktsmessig fordeling av flåten hvor det særlig tas hensyn til råstoffbehovet ved anleggene i land for å opprettholde og trygge et ønskelig bosettingsmønster.⁷⁷ Når det gjelder torsketrålkonsesjon, skal tildeling av nye konsesjoner skje etter en distriktsmessig behovsvurdering.⁷⁸

Målsettingen med å regulere deltakelse i fiske med ringnot er blant annet å bidra til en rimelig distriktsmessig fordeling av flåten.⁷⁹ Ved avgjørelse av søknad om tillatelse til å drive ringnotfiske skal det særlig tas hensyn til blant annet om tillatelsen medvirker til en geografisk heldig fordeling av ringnot-

⁷³ St.meld. nr. 51 (1997–98), Perspektiver på utvikling av norsk fiskerinæring, s. 10.

⁷⁴ Innst. O. nr. 38 (1998–99) Innstilling fra næringskomiteen om deltakerloven, s. 2.

⁷⁵ Forskrift av 29. juni 1984 nr. 1318 om adgangen til å drive trålfiske etter reker, § 1.

⁷⁶ Forskrift av 29. juni 1984 nr. 1318 om adgangen til å drive trålfiske etter reker, § 6 og § 7.

⁷⁷ Forskrift om tildeling av tillatelse til å drive fiske med trål, fastsatt ved kgl.res. av 12.12.86, § 1.

⁷⁸ Forskrift om tildeling av tillatelse til å drive fiske med trål, fastsatt ved kgl.res. av 12.12.86, § 2–2.

⁷⁹ Forskrift av 2. mars 1979 nr. 01 om adgang til å delta i fiske med ringnot, § 1.

flåten.⁸⁰ Så langt som mulig skal avgjørelse om geografisk fordeling tas på grunnlag av en plan som angir hvilke distrikter som bør prioriteres. Fiskeridepartementet kan fastsette forskrifter om en slik plan.⁸¹

For å få ervervstillatelse må fartøyeieren oppfylle bestemte kriterier. Fartøyeieren må blant annet ha drevet ervervsmessig fiske eller fangst på eller med et norsk fartøy i minst tre av de siste fem årene.⁸² Dette aktivitetskravet skal bidra til at den norske fiskeflåten er eid av aktive fiskere.⁸³ En binding av eiendomsretten til aktive fiskere ses som en effektiv garanti for å opprettholde en variert og lokaleid fiskeflåte. Det antas at dette øker sannsynligheten for at verdiskapingen kommer kystbefolkningen til gode og derigjennom trykker bosetting og sysselsetting.⁸⁴

Dispensasjoner fra aktivitetskravet kan i enkelttilfeller, når næringsmessige eller regionale hensyn tilsier det, gis av Fiskeridepartementet.⁸⁵ I denne sammenheng har hensynet til sysselsetting og bosetting langs kysten, herunder behovet for råstofftilførsel til mottaks- eller foredlingsanlegg på land, hatt betydning. Trålere som er eid på dispensasjon, er i hovedsak blitt pålagt leveringsvilkår.⁸⁶ Departementet kan bestemme at en del av totalkvoten for den enkelte bestand skal leveres for tilvirkning ved landanlegg i bestemte distrikter.⁸⁷

3.3 RESSURSKONTROLL

Ressurskontroll er et virkemiddel og en grunnleggende forutsetning for å nå målet om en lønnsom og bærekraftig ressursforvaltning. Ressurskontrollens primæroppgave er å gi informasjon om det faktiske uttaket av all fisk og fangst innenfor området for norsk fiskerijurisdiksjon gjennom registreringsordninger og kontroll, og bidra til etterlevelse av de til enhver tid gjeldende reguleringer av fisket.⁸⁸

Fiskeridepartementet har det overordnede ansvaret for at norsk og utenlandsk fiske i farvann under

norsk jurisdiksjon – i norsk økonomisk sone, ved Jan Mayen og i vernesonen rundt Svalbard – utøves i samsvar med norske lover og forskrifter. Fiskeridirektoratet, Kystvakten og salgslagene står for den utøvende delen av kontrollarbeidet. Fiskeridirektoratets og salgslagenes kontrollansvar framgår av saltvannsfiskeloven,⁸⁹ mens Kystvaktens kontrolloppgaver framgår av kystvaktloven.⁹⁰ Lovene på dette området er i stor grad fullmaktslover, der formålet er å gi fiskerimyndighetene det nødvendige verktøyet for å kunne gjennomføre en forsvarlig og bærekraftig forvaltning av ressursene i havet. Det er gitt en rekke regler i form av forskrifter om regulering av fisket, mens de nærmere reglene for hvordan selve kontrollvirksomheten skal gjennomføres, hovedsakelig framgår av etatens interne retningslinjer.

3.3.1 Overordnet tilnærming

I Fiskeridepartementets stortingsproposisjoner finnes det i liten grad overordnede mål og prioriteringer for kontrollvirksomheten som er konkrete og kvantifiserbare. Det som finnes av mer presise mål og prioriteringer, gjelder i første rekke ressurskontroll på operativt nivå. Kombinasjonen av mange og varierte kontrolloppgaver og stortingsdokumentenes vagt formulerte målsettinger for kontrollvirksomheten gjør det hensiktsmessig å anvende en overordnet og helhetlig tilnærming ved valg av revisjonskriterier. Revisjonskriteriene for ressurskontroll vil ta *utgangspunkt* i hovedmål og viktige prioriteringer som framgår av stortingsproposisjonene. Det vil imidlertid være nødvendig å utfylle disse kriteriene med gode, generelle prinsipper og standarder som er relevante for organiseringen og gjennomføringen av kontrollvirksomheten. Undersøkelsen vil i hovedsak fokusere på prosessene som går *forut* for kontrollaktivitetene.

3.3.2 Effektiv ressurskontroll

Et gjennomgående mål for kontrollvirksomheten er at den skal være *effektiv*. Det uttales både i St.prp. nr. 1 (2001–2002) og St.prp. nr. 1 (2002–2003) for Fiskeridepartementet at «en ansvarlig fiskeriforvaltning forutsetter en effektiv ressurskontroll».⁹¹ Også i fiskeriministerens redegjørelse for Stortinget 3. mai 2001 om ulovligheter, kontroll og tiltak i fiskerinæringen blir dette forholdet sterkt understreket.⁹² En effektiv kontrollvirksomhet og ressurskontroll vil blant annet forutsette at ressurser i hovedsak kanaliseres til de områdene av virksomheten der risikoen

⁸⁰ Forskrift av 2. mars 1979 nr. 01 om adgang til å delta i fiske med ringnot, § 10, punkt 7.

⁸¹ Forskrift av 2. mars 1979 nr. 01 om adgang til å delta i fiske med ringnot, § 10.

⁸² For et selskap eller en sammenslutning må en person som oppfyller aktivitetskravet, ha mer enn 50 prosent av eierinteressene og faktisk ha tilsvarende kontroll over virksomheten: lov om retten til å delta i fiske og fangst (deltakerloven) av 26. mars nr. 15 1999, § 6.

⁸³ Stortinget fastslo ved behandlingen av St.meld. nr. 58 (1991–92) «Om struktur- og reguleringspolitikk overfor fiskeflåten», s. 13, at eierskap til fiskefartøy fortsatt skal forbeholdes fiskere.

⁸⁴ NOU 2002:13, Eierskap til fiskefartøy, s. 24–25.

⁸⁵ Lov om retten til å delta i fiske og fangst (deltakerloven) av 26. mars nr. 15 1999, § 6.

⁸⁶ NOU 2002:13, Eierskap til fiskefartøy, s. 23.

⁸⁷ Lov om saltvannsfiske m.v. (saltvannsfiskeloven) av 3. juni 1983 nr. 40, § 4, andre ledd, første punktum.

⁸⁸ Fiskeridepartementet, Ressurs- og havavdelingen (2003–2004), Faktaark A-36 Ressurskontroll.

⁸⁹ Saltvannsfiskeloven § 45 og § 45a.

⁹⁰ Kystvaktloven § 9, jf. § 29.

⁹¹ St.prp. nr. 1, hhv. (2001–2002) Fiskeridepartementet, s. 11 og (2002–2003) Fiskeridepartementet, s. 12.

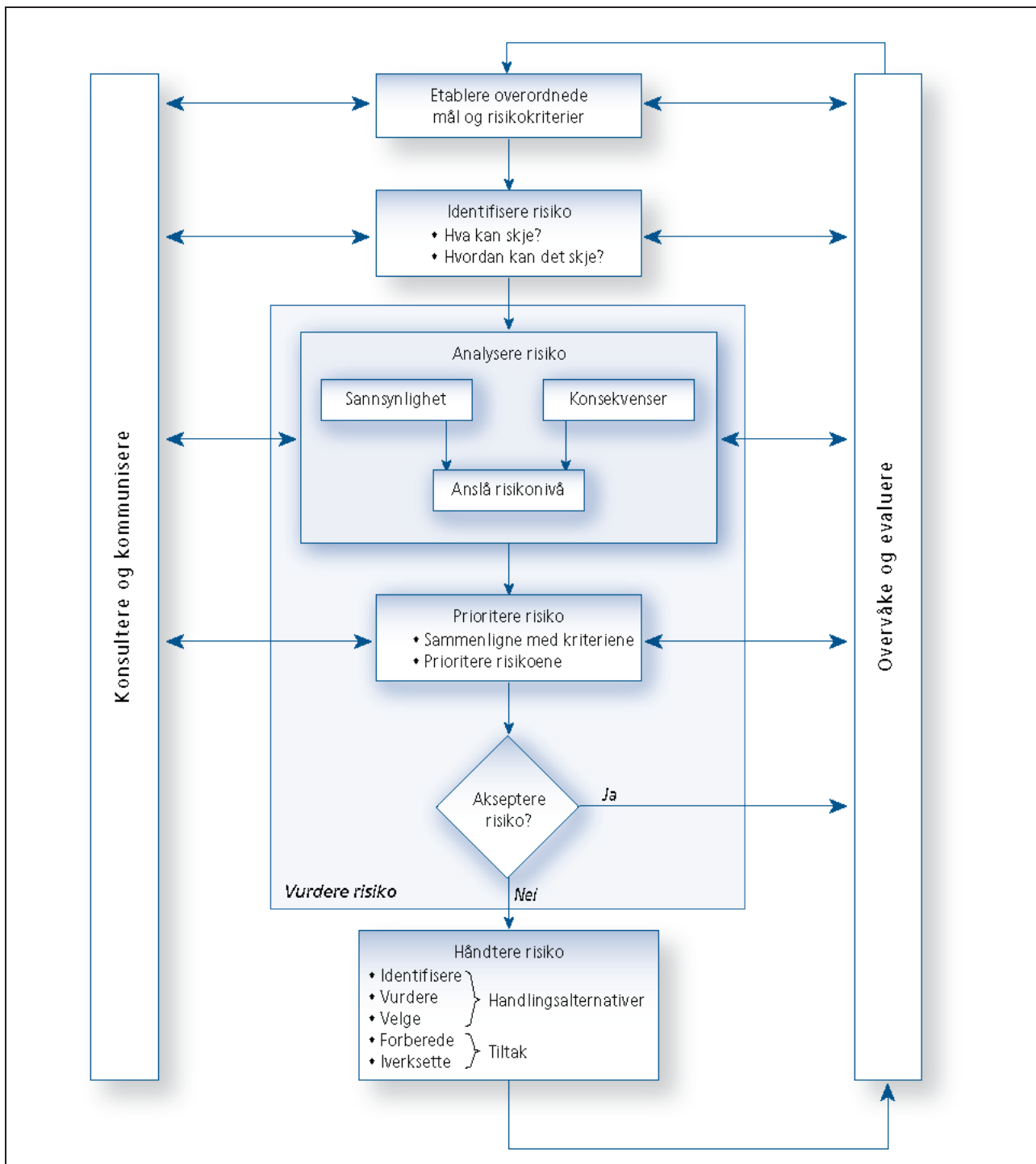
⁹² Fiskeriministeren uttalte blant annet: «Derfor må vi ha en effektiv ressurskontroll.» Stortinget, møte 3. mai 2001 nr. 80, pkt. 2, S.tid. s. 2817

er høyest.⁹³ På denne bakgrunn kan følgende revisjonskriterier utledes:

- Kontrollvirksomheten bør generelt være risiko-basert. Det bør finnes et system for identifisering, prioritering og håndtering av risiko.
- Det bør foreligge risikovurderinger på overordnet nivå av hele området for ressurskontroll for å

sikre at de ulike kontrollaktivitetene og kontrollområdene ses i sammenheng med hverandre.

- Kontrollressurser bør allokeres i samsvar med resultatene av risikovurderingene og for øvrig i overensstemmelse med Stortingets vedtak og forutsetninger, slik at kontrollressursene i form av penger og personell i hovedsak kanaliseres til områdene med høyest risiko.



Figur 5 Skjematisk oversikt over risikostyring

Kilde: Risk Management AS/NZS 4360:1999

⁹³ «Risiko: Uttrykk for den fare som uønskede hendelser representerer for mennesker, miljø eller materielle verdier. Risikoen uttrykkes ved sannsynligheten for og konsekvensene av de uønskede hendelsene.» Norsk Standard 5814, «Krav til risikoanalyse», 1. utg. aug. 1991, s. 4.

I denne undersøkelsen blir «risikoanalyse» definert som en systematisk bruk av tilgjengelig informasjon for å avgjøre hvor ofte spesifikke hendelser kan inntreffe, og omfanget av konsekvensene. «Risikoavurdering» blir definert som den mer omfattende og helhetlige prosessen som inkluderer gjennomføringen både av analyse og prioritering av risiko, jf. det skraverte feltet på figur 5.⁹⁴

3.3.3 Prinsipper for risikobasert kontrollvirksomhet

Risikostyring kan anvendes på mange ulike nivåer i en virksomhet: både på strategisk nivå, operativt nivå, i spesifikke prosjekter, som støtte ved spesielle avgjørelser mv.⁹⁵ Det finnes mange ulike modeller som kan benyttes, men de fleste har en del felles grunnelementer. Standarden for risikostyring som er vist på figur 5,⁹⁶ er så generell at den kan anvendes på et bredt spekter av virksomheter, inkludert offentlig virksomhet, både på nasjonalt, regionalt og lokalt plan.⁹⁷ Modellen viser hvilke hovedelementer risikostyring omfatter. Denne undersøkelsen vil legge til grunn at disse hovedelementene rutinemessig bør inngå i kontrollvirksomheten.

Etablere overordnede mål og risikokriterier

Det første elementet i modellen innebærer at en klarer de overordnede målene, forutsetningene og rammene for den videre prosessen (struktur og innhold). Å etablere målsettinger er en forutsetning for å kunne vurdere risiko. Ved hjelp av målsettinger kan en virksomhet identifisere avgjørende suksessfaktorer, det vil si nøkkelfaktorer som må lykkes hvis målsettingen skal nås. Etablering av målsettinger gjør det også mulig å identifisere kriterier for måling av resultater. Uten målsettinger kan ikke ledelsen i virksomheten identifisere hvilken risiko som er forbundet med å oppnå dem, og heller ikke ta beslutninger for å håndtere risikoen.⁹⁸

Denne undersøkelsen legger til grunn at det bør finnes klare målsettinger for kontrollvirksomheten på strategisk og operativt nivå, og at en har etablert de kriteriene risikoene skal vurderes i forhold til.

Identifisering av risiko

Formålet med å identifisere risiko er å kartlegge hvilke risikoer virksomheten står overfor. Det er vik-

tig med en grundig kartlegging der en benytter en godt strukturert, systematisk prosess fordi en potensiell risiko som ikke er identifisert på dette stadiet, er ekskludert fra videre analyse. Identifikasjonen skal omfatte all risiko enten den er innenfor virksomhets kontroll eller ikke. Målet er å kartlegge *hva* som kan skje, og *hvordan* og *hvorfor* det kan skje.⁹⁹

I identifiseringsfasen bør kontrollinstansene søke å kartlegge alle de risikofaktorene som kan påvirke deres evne til å nå hovedmålene for kontrollvirksomheten. Denne undersøkelsen legger til grunn at kontrollinstansene bør ha etablert rutiner og systemer for å identifisere risiko.

Analyse av risiko

Etter å ha identifisert risiko er neste steg å gjennomføre en risikoanalyse. Formålet med å analysere risiko er å skille de små, akseptable risikoene fra de store risikoene og innebærer vurderinger av kildene til risiko, konsekvensene av ulike risikoer og sannsynligheten for at disse konsekvensene kan inntreffe. Risiko blir analysert gjennom å kombinere estimater på konsekvens og sannsynlighet i lys av eksisterende kontrollvirkemidler. Sannsynlighet og konsekvens blir kombinert for å fastsette et risikonivå, det vil si hvor høyt på vurderingsskalaen risikoen må plasseres.¹⁰⁰

Det legges til grunn at kontrollinstansene bør ha etablert rutiner og systemer for å analysere risiko. Risikoanalyse innebærer i denne sammenheng blant annet at kontrollinstansene systematisk vurderer sannsynligheten for ulike brudd på det regelverket de forvalter, og konsekvensene av slike brudd. Denne undersøkelsen legger til grunn at direktoratet bør ha utarbeidet en overordnet risikoanalyse av hele området for ressurskontroll.

Prioritering av risiko

Ved å sammenligne de analyserte risikofaktorene med de etablerte risikokriteriene vil en kunne rangere risikofaktorene. Denne vurderingen innebærer at en sammenligner risikonivået en har funnet gjennom analyseprosessen, med de risikokriteriene en har fastsatt i starten av prosessen, og konkluderer med hvorvidt risikoen er akseptabel eller ikke. Dersom risikoen vurderes å være innenfor kategoriene lav eller akseptabel, kan den bli akseptert med minimal videre behandling. Risikoer i denne kategorien bør overvåkes og med jevne mellomrom evalueres for å sikre at de holder seg akseptable. Dersom risikoene faller utenfor disse kategoriene, bør det settes i verk tiltak for å redusere risikoen. Resultatet av denne vurderingen er en prioritert liste over risikoer som må håndteres.¹⁰¹

⁹⁴ Risk Management AS/NZS 4360:1999, s. 3.

⁹⁵ Risk Management AS/NZS 4360:1999, s. 8.

⁹⁶ Figuren er basert på risikomodellen i Risk Management AS/NZS 4360:1999, s. 11, men er noe forenklet.

⁹⁷ Risk Management AS/NZS 4360:1999, appendix A, s. 23.

⁹⁸ Basert på Risk Management AS/NZS 4360:1999, s. 9–12 og «Intern kontroll – et integrert rammeverk. COSO-rapporten», s. 45–46. Rapporten gjelder i utgangspunktet internkontroll, men de mer generelle betraktningene må anses for å ha gyldighet for kontrollarbeid generelt.

⁹⁹ Risk Management AS/NZS 4360:1999, s. 12.

¹⁰⁰ Risk Management AS/NZS 4360:1999, s. 12–13.

¹⁰¹ Risk Management AS/NZS 4360:1999, s. 15–16.

Håndtering av risiko

Risikohåndtering innebærer at en identifiserer hvilke alternative tiltak som kan settes i verk for å fjerne eller redusere risikoen, prioriterer og velger mellom disse og setter i verk planer og tiltak som kan bidra til å redusere risikoen.¹⁰²

Overvåking og evaluering

Risikoene og effektiviteten av kontrollvirkemidlene bør overvåkes og evalueres for å sikre at risikovurderingene oppdateres og justeres dersom endrede forhold skulle tilsi det. Risikostyring er en løpende prosess, og jevnlig evalueringer og oppdateringer bør være en integrert del av risikohåndteringen.¹⁰³

Kommunikasjon

God, toveis kommunikasjon mellom de ulike aktørene er viktig på hvert enkelt trinn i prosessen. Effektiv intern og ekstern kommunikasjon er viktig for å sikre at de partene som er involvert i prosessen, forstår på hvilket grunnlag bestemmelsene blir tatt, og hvorfor spesielle tiltak må settes i verk.¹⁰⁴

Dokumentasjon

Hvert steg i risikostyringsprosessen bør kunne dokumenteres. Begrunnelsen for dokumentasjonskravet er å

- vise at prosessen er grundig utført
- sikre bevis for en systematisk framgangsmåte ved identifikasjon og analyse av risiko
- framskaffe en oversikt over risikoene og utvikle organisasjonens kunnskapsdatabase
- skaffe relevante beslutningstakere en plan for risikostyring til godkjenning og implementering
- skaffe et verktøy for å kunne plassere ansvar
- lette løpende kontroll og evaluering
- skape grunnlag for revisjon av risikostyringen
- dele og kommunisere informasjon¹⁰⁵

3.3.4 Ressursallokering

I sin redegjørelse for Stortinget 3. mai 2001 om ulovligheter, kontroll og tiltak i fiskerinæringen orienterte fiskeriministeren om hvilke tiltak som er satt i verk for å styrke ressurskontrollen. Redegjørelsen ble fulgt opp i St.prp. nr. 1 (2001–2002) for Fiskeridepartementet. Tiltakspakken som der ble presentert, består av en rekke konkrete, iverksatte tiltak som skal bidra til styrket ressurskontroll. Et av tiltakene var å øke antall stillinger slik at kontrollinnsat-

sen kunne styrkes. Et annet tiltak var at salgslagene skulle pålegges å anvende inndratte midler til styrket kontrollinnsats.¹⁰⁶

Ekstra ressurser til kontroll

I revidert budsjett 2001 ble det bevilget 9,7 mill. kroner til 18 ekstra årsverk for å styrke Fiskeridirektoratets kontrollinnsats.¹⁰⁷ Undersøkelsen vil generelt forutsette at kontrollressurser i form av penger og personell blir fordelt i samsvar med risikovurderinger og det overordnede målet om effektivitet.

Salgslagenes bruk av inndratte midler

Salgslagene har myndighet til å inndra fangst utover fastsatt kvote. Verdien av inndratte fangster i forbindelse med kvoteoverskridelser og andre ulovligheter som avdekkes, tilfaller salgslagene. Fiskeridepartementet har i forskrift om inndragning av fangst og anvendelse av inndratte midler fastsatt bestemmelser for hvordan disse midlene skal disponeres.¹⁰⁸ De inndratte midlene kan av salgsorganisasjonen brukes til pristjevning eller til pristilskudd og frakttilskudd for leverte fangster, og til å dekke salgsorganisasjonenes utgifter til å kontrollere at bestemmelsene fastsatt i medhold av saltvannsfiskeloven og delta-kerloven blir overholdt.

Fiskeriministeren uttalte i sin redegjørelse i Stortinget 3. mai 2001: «Vi skal pålegge salgslagene å bruke inndratte midler utelukkende til å styrke ressurskontrollen.» I St.prp. nr. 1 (2001–2002) informerer Fiskeridepartementet om at et av tiltakene for videre oppfølging er at «salgslagene pålegges å anvende inndratte midler til styrket kontrollinnsats».¹⁰⁹

3.4 ETATSSTYRING

Styringsprosessen innenfor Fiskeridepartementets område skal bidra til å sikre rammebetingelsene for en lønnsom og bærekraftig fiskerinæring. Denne undersøkelsen fokuserer på mål, resultatkrav, rapporteringen og evalueringer som gjelder virksomhetsområdene ressursforvaltning, ressursfordeling og ressurskontroll. Siktemålet med regelverket for statlig økonomistyring er en mer effektiv styring og utnyttelse av statlige midler og en bedre mål- og resultatoppnåelse. Det prinsipielle kravet om formulering av mål og rapportering om oppnådde resultater ble fast-

¹⁰² Risk Management AS/NZS 4360:1999, s. 16.

¹⁰³ Risk Management AS/NZS 4360:1999, s. 20.

¹⁰⁴ Risk Management AS/ZNS 4360:1999, s. 20.

¹⁰⁵ Risk Management AS/NZS 4360:1999, s. 21.

¹⁰⁶ St.prp. nr. 1 (2001–2002) Fiskeridepartementet, Boks 6.4 Styrket ressurskontroll, s. 75.

¹⁰⁷ St.prp. nr. 1 (2001–2002) Fiskeridepartementet, Boks 6.4 Styrket ressurskontroll, s. 75, jf. St.prp. nr. 84 (2000–2001) Tilleggsbevilgninger og omprioriteringer i statsbudsjettet medregnet folketrygden 2001, jf. Innst. S. nr. 325 (2000–2001).

¹⁰⁸ Forskrift av 20. november 1989 nr. 1185 om inndragning av fangst og anvendelse av inndratte midler.

¹⁰⁹ St.prp. nr. 1 (2001–2002) Fiskeridepartementet, s. 75.

lagt ved Stortingets behandling av St.prp. nr. 52 og Innst. S. nr. 135 (1984–85) om reformer i statens budsjettssystem og endringer i bevilgningsreglementet. Revisjonskriteriene for etats- og virksomhetsstyring tar utgangspunkt i bevilgningsreglementet §§ 2 og 13 og økonomireglementet med Funksjonelle krav.¹¹⁰

3.4.1 Styringsdialogen og styringsdokumentene

Styringsdialog

Styringsdialogen omfatter de nødvendige interne prosedyrene og de avtalte møtene mellom departementet og underliggende virksomheter. Det er viktig at departementet gjennom styringsdialogen gir klare og entydige signaler, og at den generelle informasjonsflyten samordnes gjennom faste kanaler og kontaktpersoner. Departementet skal legge opp til at underliggende virksomheter får muligheten til å gi sitt syn på utforming av målbeskrivelser, valg av resultatindikatorer, vurdering av oppnådde resultater etc. Handlefriheten til underliggende virksomheter skal ikke begrenses mer enn nødvendig for å holde en tilfredsstillende styring.

Relevante styringsdokumenter er fagproposisjoner, tildelingsbrev, virksomhetsplaner og årsrapporter. Formulering av resultatkrav og resultatindikatorer og bruk av disse ved oppfølging og evaluering er sentralt i forbindelse med etatsstyringen.

Fagproposisjonen med resultatkrav og resultatindikatorer

Stortinget vedtar overordnede målsettinger for statlige virksomheter, blant annet ved behandlingen av bevilgningsforslag. Det er viktig at departementet i størst mulig grad konkretiserer de formålene som virksomheten skal dekke, ved hjelp av resultatkrav. Disse knyttes til foreslåtte bevilgninger som presiseres i de årlige budsjettproposisjonene.¹¹¹ Resultatkravene skal være så konkrete at det er mulig å rapportere om måloppnåelse og vurdere eventuelle avvik.

Tildelingsbrev

Tildelingsbrevet skal inneholde mål, resultatkrav og rutiner for rapportering.¹¹² Formuleringen av resultatkravene må være tilpasset de underliggende virksomhetenes funksjon og egenart. Fiskeridepartementet og de enkelte virksomhetene må gjennom dialog komme fram til enighet om hvordan resultatene skal måles og rapporteres.

Virksomhetsplan

Virksomhetsplanen skal utdype og konkretisere hvordan virksomheten skal realisere de kravene som er stilt. Virksomhetsplanen bør inneholde både en langsiktig plan og en plan for året som inneholder opplysninger om resultatindikatorer, virkemidler og ressursforbruk.

Andre dokumenter

Fiskeridepartementets strategiplan og de årlige fiskeripolitiske retningslinjene er særskilte dokumenter som er en del av Fiskeridepartementets etats- og virksomhetsstyring. Det forventes at målene og kravene som er satt fram i de dokumentene, er i samsvar med de overordnede målene for Fiskeridepartementet og målhierarkiet i de øvrige styringsdokumentene.

3.4.2 Rapportering

Alle nivåer i statsforvaltningen skal avlegge årsrapport hvor det med utgangspunkt i resultatkrav skal rapporteres om faktisk utvikling. I den forbindelse skal det redegjøres for avvikene mellom krav og måloppnåelse og betydningen for utviklingen av strategiske utfordringer. Resultatrapporteringen foregår som en del av årsrapporten med mindre tildelingsbrevet krever rapportering utover dette. Formen på årsrapporten skal utarbeides i overensstemmelse med de krav som stilles i tildelingsbrevet. Utførte oppgaver skal rapporteres i henhold til aktivitetsoppdelingen i virksomhetsplanen.

Det kan legges særlig vekt på samsvar mellom resultatkrav og spesielle satsingsområder som ble tilgodesett med egne bevilgninger. Virksomheten må ha rutiner som sikrer kontroll med at resultatene som oppnås, står i et tilfredsstillende forhold til de oppsatte mål og ressursinnsatsen.

3.4.3 Evaluering

Med jevne mellomrom skal departementet evaluere om en når målsetningene med virksomhetens aktivitet.¹¹³ Innholdet av evalueringer skal drøftes som en del av etatsstyringen mellom departement og virksomhet.

¹¹⁰ Veiledning i Statlig budsjettarbeid utarbeidet av Finansdepartementet januar 2000, Økonomireglementet for staten fastsatt ved kongelig resolusjon 26. januar 1996 og Funksjonelle krav til økonomiforvaltningen i staten fastsatt av Finansdepartementet 24. oktober 1996 og justert 23. august 2001.

¹¹¹ Økonomireglementet § 3.1–2.

¹¹² Økonomireglementet § 6.

¹¹³ Økonomireglementet §§ 3.3, 7.

4 Fakta – ressursforvaltning

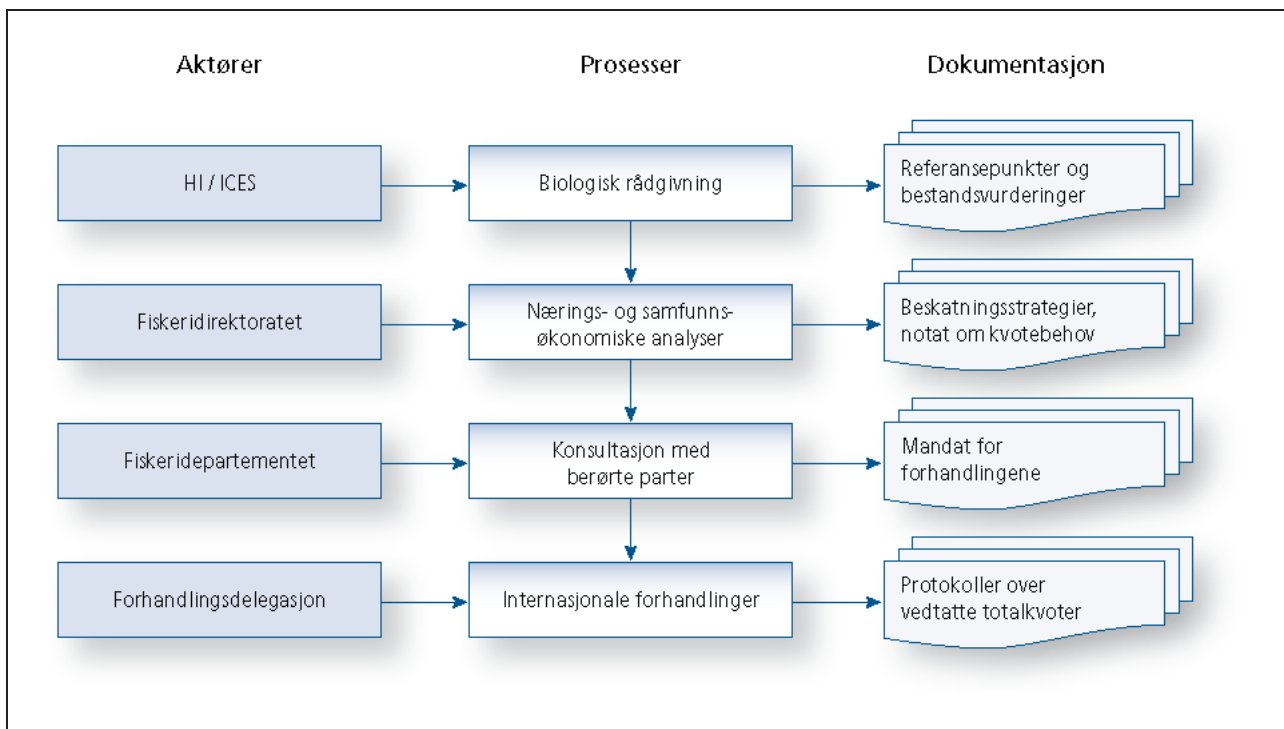
4.1 INNLEDNING

I dette kapitlet presenteres fakta som belyser hvorvidt ressursforvaltningen er i overensstemmelse med målet om å sikre bærekraftige fiskebestander og høyt varig utbytte fra ressursene.

Et sentralt virkemiddel i ressursforvaltningen er å begrense ressursuttaket ved hjelp av totalkvoter. På figur 6 presenteres de viktigste aktørene, prosessene og begrepene i tilknytning til fastsettelsen av totalkvoter. Hovedelementene i prosessen består av bio-

logisk rådgivning og forvaltningens arbeid med analyser, konsultasjoner og forhandlinger.

Med utgangspunkt i denne prosessen beskrives forvaltningen av et utvalg av fiskebestander i punkt 4.3. Bestandene er valgt ut på grunnlag av hvilke arter som er økonomisk viktigst for Norge. I punkt 4.4 vises hvilket utbytte fiskeressursene har gitt i form av oppfisket kvantum og førstehåndsinntekt.¹¹⁴ Under punkt 4.2 nedenfor presenteres først en del sentrale begreper og systemer i fiskeriforvaltningen.



Figur 6 Aktører, prosesser og dokumenter i forbindelse med totalkvotene

4.2 BEGREPER OG SYSTEMER I RESSURSFORVALTNINGEN

4.2.1 Forvaltningens bruk av begrepet *bærekraftig*

Fiskeridepartementet uttaler at det i henhold til Brundtland-kommisjonens definisjon er nødvendig å se de økologiske, økonomiske og sosiale sidene av bærekraftbegrepet i sammenheng.¹¹⁵ Likevel er det først og fremst den økologiske eller biologiske siden av bærekraftbegrepet det siktes til når departementet benytter begrepet i målformuleringen «en bærekraft-

tig ressursforvaltning er en forutsetning for en lønnsom fiskerinæring». Næringskomiteen har understreket betydningen av at Norge i ethvert fiskeripolitisk samarbeid om kvotefordeling og forvaltning av felles bestander lar hensynet til en bærekraftig forvaltning veie tyngst. Departementet oppfatter dette slik at også komiteen legger en snever biologisk fortolkning av bærekraftbegrepet til grunn.¹¹⁶ Målet om bærekraftig forvaltning kan på denne bakgrunn tolkes slik at den biologiske/økologiske bærekraften er

¹¹⁴ Bruken av disse indikatorene er beskrevet i kapittel 2 Metode.

¹¹⁵ Brev av 19. mars 2003 fra Fiskeridepartementet til Riksrevisjonen.

¹¹⁶ Møte mellom Fiskeridepartementet og Riksrevisjonen 28. april 2003.

mer grunnleggende enn den økonomiske og sosiale, og en forutsetning som må være oppfylt før ressursene kan utnyttes økonomisk.

I forbindelse med kvotefastsettelsene tolkes målet om bærekraft i en utvidet betydning og vil normalt innebære en avveining mellom de ulike dimensjonene av begrepet. Fiskeridepartementet påpeker at dersom en ensidig skulle ivareta biologisk bærekraft, ville dette kunne innebære at enkelte fiskerier måtte stenges i en periode med fare for at deler av næringen vil forsvinne i mellomtiden.¹¹⁷ Departementet uttaler at det har en forpliktelse til å ivareta bærekraft også i en bedriftsøkonomisk og samfunnsøkonomisk forstand, hvor spesielt hensynet til fiskerinæringen veier tungt.

For å illustrere hvilke hensyn forvaltningen vektlegger og hvilke avveininger som foretas, vil denne analysen søke å skille mellom økologisk bærekraft på den ene siden og økonomisk og sosial bærekraft på den andre siden.

Departementet påpeker at den biologiske rådgivningen fra ICES er knyttet til den økologiske siden av bærekraftbegrepet.¹¹⁸ Rådgivningen fra Fiskeridirektoratet, i form av beskatningsstrategier, er i større grad knyttet til den økonomiske og sosiale dimensjonen gjennom sitt fokus på høyest mulig inntekt og stabilitet for næringen.

Departementet har i sin målformulering om høyt og varig utbytte fra fiskeressursene først og fremst siktet til langsiktig samfunnsøkonomisk utbytte i kroner, men påpeker at det i forhandlingene også blir lagt vekt på kortsiktig bedriftsøkonomisk utbytte for fiskerinæringen. Den bioøkonomiske teorien viser at målet om økonomisk bærekraftig beskatning av en fornybar ressurs ligger innenfor grenseverdiene for hva som kan betraktes som økologisk bærekraftig.

4.2.2 Biologisk rådgivning – referansepunkter og bestandsvurderinger

Den biologiske rådgivningen samordnes gjennom Det internasjonale havforskningsrådet, ICES, hvor det norske Havforskningsinstituttet (HI) deltar i arbeidsgrupper. Den årlige rådgivningen fra ICES inkluderer blant annet bestandsberegninger, biologiske referansepunkter og en anbefaling om maksimal kvote.

Bestandsberegninger

ICES utarbeider årlige statusvurderinger av bestandene på bakgrunn av tilgjengelig informasjon fra fisket og forskningstokt. I tillegg utarbeides prognoser

for hvordan bestanden vil utvikle seg i kommende reguleringsår. Prognosene har en betydelig grad av usikkerhet fordi forskerne har begrenset informasjon og må basere beregningene på antakelser om hvordan utviklingen vil bli. I årene etter reguleringsåret vil en ha mer informasjon og vil kunne komme fram til stadig bedre beregninger av hvordan bestandsstørrelsen i realiteten var i dette året. Det er først når en hel årsklasse er oppfisket, at en kan få det beste grunnlaget for å beregne hvor mye denne årsklassen bidrog til bestanden i de ulike år.

Den bestandsutviklingen som kan observeres i ettertid, vil dermed ofte vise et annet bilde enn den bestandsprognosen som forvaltningen forholdt seg til ved beslutningstidspunktet. Dette avviket kan gi et bilde av hvordan usikkerheten ved rådgivningen har slått ut. Årsaken til avviket kan blant annet være at beskatningen eller rekrutteringen ble større eller mindre enn forventet, eller at datagrunnlaget var mangelfullt. Uforutsigbare naturgitte svingninger kan gi store utslag når bestanden er på et lavt og sårbart nivå. HI mener på generelt grunnlag at differansen mellom sanntids- og ettertidsestimatene vil reduseres etter hvert som modellene forbedres.

Biologiske referansepunkter

Biologiske referansepunkter representerer enten et nivå på gytebestanden eller et nivå på fiskedødeligheten, se den øverste rammen på neste side.¹¹⁹

Referansepunktene som benyttes av ICES, har endret seg flere ganger de siste årene. Endringen i form og innhold gjør at det kan være vanskelig å sammenligne rådgivningen over tid. Et nytt sett med referansepunkter basert på prinsippene om bærekraftighet og føre-var-tilnærming ble innført av ICES i 1998. Referansepunktene for en bærekraftig gytebestand og bærekraftig fiskedødelighet fastsettes på bakgrunn av historiske data om bestandsstørrelse og rekruttering. Når det gjelder føre-var-grensene, er disse blant annet avhengig av hvor stor usikkerhet som knytter seg til beregningene for den enkelte bestand. ICES gir kun forslag om disse og har uttalt at det ønsker en dialog med forvaltningen for å fastsette hensiktsmessige verdier, som også vil avhenge av hvor stor risiko forvaltningen er villig til å ta.

Fiskeridepartementet bekrefter at de føre-var-grensene som benyttes per i dag, er valgt av forskerne og ikke er et resultat av forvaltningens vurderinger. Departementet har tidligere ikke hatt tilstrekkelig kompetanse til å stille spørsmål ved formen på den vitenskapelige rådgivningen, men har nå bedt HI om å gjøre beregninger som kan belyse hvilket risikonivå en bør legge seg på.¹²⁰

¹¹⁷ Møte mellom Fiskeridepartementet og Riksrevisjonen 28. april 2003.

¹¹⁸ Brev av 19. mars 2003 fra Fiskeridepartementet til Riksrevisjonen.

¹¹⁹ Hele denne framstillingen er basert på Havets ressurser 2001, s. 143–147, men forkortelsene som benyttes i denne undersøkelsen, er endret i forhold til de forkortelsene som benyttes i fagterminologien.

¹²⁰ Referat fra møte mellom Fiskeridepartementet og Riksrevisjonen 28. april 2003.

Gytebestand (GB)

Den delen av totalbestanden som har nådd gytemoden alder. Verdien uttrykkes i antall tonn biomasse. I denne undersøkelsen brukes forkortelsen GB, mens gytebestand i fagterminologien ofte forkortes til SSB (spawning stock biomass) eller bare B.

Fiskedødelighet (FD)

Begrepet fiskedødelighet gir uttrykk for den menneskeskapede dødeligheten på grunn av fiskerivirksomhet. I tillegg blir fisken utsatt for en naturlig dødelighet, og til sammen utgjør dette totaldødelighet. Fiskedødelighet for en bestand er basert på et gjennomsnitt av dødeligheten for bestemte årsklasser, hvor de yngste som ennå ikke er fullt rekruttert til fisket, ikke blir medregnet.

Verdien av fiskedødeligheten er gitt som den naturlige logaritmen til det som har blitt fjernet fra bestanden i form av fiske, og kan derfor ha en verdi større enn 1. Fordelen med denne skalaen er at den er tilnærmet proporsjonal med fiskeinnsatsen. I denne undersøkelsen brukes forkortelsen FD, mens fiskedødelighet i fagterminologien forkortes til F.

Referansepunkter innført i 1998:

$FD_{\text{bærekraftgrense}}$	Øvre grense for fiskedødelighet som, dersom den overskrides over lengre tid, med stor sannsynlighet vil bringe bestanden ned på det nivået der rekrutteringen ventes å bli dårlig. Dødelighet over denne grensen betegnes som ikke-bærekraftig. Dette referansepunktet betegnes som F_{lim} i fagterminologien.
$GB_{\text{bærekraftgrense}}$	Nedre grense for gytebestand hvor det er stor sannsynlighet for dårlig rekruttering hvis gytebestanden kommer under denne grensen. Gytebestand under denne grensen betegnes som ikke-bærekraftig. Dette referansepunktet betegnes som B_{lim} i fagterminologien.
$FD_{\text{føre-var-grense}}$	Føre-var-grense hvor en med stor grad av sannsynlighet (90–95 prosent) ligger under $FD_{\text{bærekraftgrense}}$. Dette referansepunktet betegnes som F_{pa} i fagterminologien.
$GB_{\text{føre-var-grense}}$	Føre-var-grense hvor en med stor grad av sannsynlighet (90–95 prosent) ligger over $GB_{\text{bærekraftgrense}}$. Dette referansepunktet betegnes som B_{pa} i fagterminologien.

Andre referansepunkter som brukes i denne undersøkelsen:

FD_{balanse}	Fiskedødelighet som i gjennomsnitt vil gi balanse mellom det som tas ut av bestanden og det som tilføres ved rekruttering. I fagterminologien forkortes dette med F_{med} .
GB_{balanse}	Biologisk minimumsnivå på gytebestanden som baserer seg på historiske data om gytebestand og rekruttering. I fagterminologien forkortes dette med MBAL.

Årlige anbefalinger

Ved hjelp av modellberegninger utarbeider ICES en tabell hvor det framkommer hvor stor kvote som kan tas ut ved ulike fiskedødelighetsnivåer. Det som normalt refereres til som ICES' anbefaling, er en tallverdi som gir uttrykk for hvor stor kvoten maksimalt kan være dersom forvaltningen skal være i tråd med føre-var-prinsippet. Innenfor denne maksimalanbefalingen vil forvaltningen ha et handlingsrom for å velge et uttak som er optimalt ut fra hensynet til stabilitet og økonomisk utbytte.

I de tilfellene hvor bestandsforvaltningen ikke oppfyller referansepunktene, kan ICES likevel konkludere med at forvaltningen er i tråd med føre-var-prinsippet dersom det eksisterer en forvaltningsstrategi som innen en gitt tid tar sikte på å bringe bestanden innenfor referansepunktene.

Rådgivningen fra ICES inneholder i mange tilfeller en utdypende beskrivelse av hvilke forhold som skaper usikkerhet for den enkelte bestand. Også analyser av gyting og rekruttering til bestanden gir mye informasjon utover det tallet som framkommer som kvoteanbefaling.

Flerbestandsanalyser eller økosystemanalyser

ICES gir i all hovedsak råd ut fra enbestandsanalyser. I Norge har det vært gjort flere forsøk på å utarbeide flerbestandsmodeller, blant annet gjennom forskningsprosjekter i regi av HI og Norges Fiskerihøgskole.¹²¹ Slike modeller har ikke fått gjennom-

¹²¹ Referat fra møte mellom Fiskeridirektoratet og Riksrevisjonen 3. desember 2002.

slag i ICES, men kunnskap fra flerbstandsanalyser benyttes likevel til en viss grad i rådgivningen. Dette gjelder spesielt samspeilet mellom bestandene lodde, torsk og sild.

4.2.3 Forvaltnings- og reguleringsystemene

Konkretisering av forvaltningsmål og utarbeidelse av beskatningsstrategier

De biologiske referansepunktene som utarbeides av forskerne, er ikke ment å være mål for forvaltningen. Det forutsettes at forvaltningen gjør egne vurderinger som tar høyde for både økologiske, økonomiske og sosiale hensyn ved fastsettelsen av bestandsspesifikke mål. For de fleste bestandene er det foreslåtte føre-var-referansepunktet for fiskedødelighet høyere enn den fiskedødeligheten som maksimerer langtidsutbytte.¹²² Forvaltningen kan dermed tilstrebe høyere langtidsutbytte ved å sette et målpunkt for fiskedødeligheten som er lavere enn føre-var-referansepunktet.

Fiskeridirektoratet har, i samarbeid med HI, utarbeidet rapporter om beskatningsstrategier hvor økonomiske konsekvenser av ulike kvotenivåer er belyst. Anbefalingene i beskatningsstrategiene gir uttrykk for hva som antas å være en optimal forvaltning på mellomlang sikt, ut fra en avveining mellom de tre målene stabilitet, bærekraftighet og høyest mulig økonomisk avkastning.

Et målpunkt er en konkret verdi for det kriteriet forvaltningsstrategien styrer etter. Kriterier for en forvaltningsstrategi kan være en fast fiskedødelighet, en fast totalkvote eller en nedre grense for gytebestand. Hvilken dimensjon det er hensiktsmessig å styre etter, vil være avhengig av karakteristika ved den enkelte bestand. Fiskeridirektoratet har i de fleste beskatningsstrategiene ikke formulert noe entydig målpunkt i form av fiskedødelighet, men har drøftet ulike kombinasjoner av fiskedødelighet og kvotebegrensninger med utgangspunkt i modeller og prognoser.

Det foreligger flere rapporter om beskatningsstrategier for bestandene norsk-arktisk torsk, norsk vårgytende sild, norsk-arktisk sei og lodde fra årene 1995–1998. Direktoratet har også oversendt anbefalingsbrev om forvaltningen av seibestanden til Fiskeridepartementet. Norge og Russland har hatt en felles arbeidsgruppe som har utarbeidet et grunnlagsdokument med prinsipper og kriterier for en beskatningsstrategi for torsk. Som en oppfølging av dette har Fiskeridirektoratet i et notat beskrevet alternative beskatningsstrategier for torsk for perioden 2003–2005.

Fiskeridirektoratet har utover dette ikke utarbeidet nye eller oppdaterte beskatningsstrategier etter

1998. Fiskeridirektoratet har vurdert det slik at endringer i rådgivningen fra ICES og innføringen av føre-var-rådgivningen gav begrenset handlingsrom for forvaltningen, og det ble dermed mindre nyttig å utarbeide beskatningsstrategier. Som et eksempel vil en vanskelig kunne foreslå en fiskedødelighet som ligger over føre-var-grensen selv om gytebestanden er i svært god forfatning.¹²³ Fiskeridepartementet mener også at beskatningsstrategiene i utgangspunktet vil ha en lang levetid, og at en løpende oppdatering ikke nødvendigvis er hensiktsmessig. Departementet uttaler at «for bestander som deles med andre land med andre økonomiske og sosiale prioriteringer, vil ikke norske beskatningsstrategier der norske målsettinger er bygget inn, være “riktig svar”».¹²⁴

Dette innebærer at det kun for de ovennevnte bestandene har vært foretatt konsekvensanalyser av ulike beskatningsstrategier for å vurdere hvilken forvaltning som vil være økonomisk optimal og gi høyest mulig vedvarende langtidsutbytte. Disse analysene vil omtales nærmere ved gjennomgangen av de enkelte bestandene i punkt 4.3.

Konsultasjon med berørte parter

Fiskeriforvaltningen har en innarbeidet praksis med å konsultere fiskerinæringens organisasjoner og andre berørte institusjoner før forhandlingsmandat utarbeides. Norges forhandlingsmandat er unntatt offentlighet, men generelt har utgangspunktet vært den biologiske rådgivningen fra ICES og eventuelle analyser fra Fiskeridirektoratet vedrørende økonomiske og sosiale hensyn. Disse hensynene blir for øvrig også ivaretatt gjennom innspill fra næringen, som er spesielt opptatt av stabilitet i kvotene fra år til år. Fiskeridepartementet har uttalt at næringens deltakelse i prosessene sannsynligvis har bidratt til høyere kvoter, men at departementet uansett ville vært nødt til å ta næringens behov med i vurderingen.¹²⁵

Generelt om forhandlinger

I henhold til forpliktelsene i havrettskonvensjonen har Norge søkt å inngå samarbeid med de landene som vi deler ressursene med. Fiskeridepartementet utnevner forhandlingsdelegasjonene med medlemmer fra Fiskeridepartementet, Fiskeridirektoratet, HI, UD, Norges Fiskarlag, Norsk Sjømannsforbund og Fiskeri- og havbruksnæringens landsforening. Stortinget informeres om resultatene av forhandlingene i en årlig stortingsmelding om de fiskerivtale-

¹²³ Referat fra møte mellom Fiskeridirektoratet og Riksrevisjonen 4. desember 2002.

¹²⁴ Brev av 28. april 2004 fra Fiskeridepartementet til Riksrevisjonen, s. 12.

¹²⁵ Referat fra møte mellom Fiskeridepartementet og Riksrevisjonen 28. april 2003. Fiskeridepartementet opplyser i brev av 28. april 2004 at det også har vært tilfeller hvor næringen ut fra blant annet markedsmessige hensyn har argumentert for å ikke øke kvotenivåene til anbefalt nivå.

¹²² Havets ressurser 2002; Fisken og havet, særnr. 1–2002, s. 144.

ne Norge inngår med andre land. Nedenfor omtales kort de generelle sidene av forhandlingene med våre viktigste samarbeidspartnere Russland og EU, mens de enkelte vedtakene vil omtales i punkt 4.3 om de enkelte bestandene.

Samarbeidet med Russland

Bestandene norsk-arktisk torsk, hyse og lodde forvaltes i samarbeid med Russland. Til grunn for de årlige forhandlingene ligger blant annet rammeavtalen av 1975,¹²⁶ avtalen om gjensidige fiskeriforbindelser¹²⁷ og gråsoneavtalen.¹²⁸ Den norske forhandlingsdelegasjonen blir orientert muntlig om innholdet i forhandlingsmandatet, men når størrelsen på de årlige kvotene skal fastsettes, er kun lederne av delegasjonen til stede. Fra norsk side deltar normalt departementsråden og fiskeridirektøren. Departementsråden konsulterer fiskeriministeren ved behov. Fra russisk side deltar delegasjonslederen og en eller to rådgivere. Etter norske myndigheters oppfatning er det ikke ubalanse i styrkeforholdet mellom Norge og Russland, men reelle forhandlinger mellom partene. Fordelingsnøkkelen for de bestandene vi deler med Russland, er fastlåst, slik at dette ikke er noe årlig forhandlingstema.¹²⁹

Samarbeidet med EU

Bestandene nordsjøsild, nordsjøtorsk, nordsjøsei, nordsjøhyse, rødspette og hvitting forvaltes i samarbeid med EU. Makrell forvaltes i samråd med EU og Færøyene, men fordelingen bilateralt av denne bestanden mellom Norge og EU er uavklart.¹³⁰ Utgangspunktet for samarbeidet var etableringen av de økonomiske sonene og inngåelsen av en gjensidig fiskeritavtale i 1980.¹³¹ Kommisjonen forhandler på vegne av de 15 medlemslandene. Alle land med reell interesse deltar, men næringen i EU har ikke adgang til forhandlingsrommet.¹³² Forhandlingene er kom-

plekse, og Nordsjøen er et vanskeligere område å regulere enn Barentshavet på grunn av mer blandede bestander. Norge og EU har heller ikke en like avklart kvotefordeling som tilfellet er med Russland.

4.3 FORVALTNINGEN AV UTVALGTE FISKEBESTANDER

Nedenfor gjennomgås forvaltningen av de økonomisk viktigste fiskebestandene. For hver fiskebestand presenteres følgende punkter:

- Bestandsutvikling og biologisk rådgivning
- Forvaltningsmål og beskatningsstrategi
- Forvaltningsvedtak
- Oppsummering

I framstillingen vises det til begreper som er nærmere forklart i punkt 4.2.2.

4.3.1 Norsk-arktisk torsk

Norsk-arktisk torsk er en bunnfisk som lever meste parten av livet i Barentshavet. Denne bestanden forvaltes i samarbeid med Russland og er den økonomisk sett viktigste bestanden for Norge.

Bestandsutvikling og biologisk rådgivning

ICES har gitt råd for norsk-arktisk torsk siden 1978. Figur 7 viser utviklingen av estimert gytebestand til norsk-arktisk torsk i perioden 1987–2003. Bestanden har vist store variasjoner i løpet av denne perioden, fra et bunnpunkt på 120 960 tonn i 1987 til et toppunkt på 892 648 tonn i 1992. Etter 1992 viser gytebestanden en nedadgående trend fram til 2000, med en gjennomsnittelig reduksjon per år på om lag 15 prosent. Etter 2000 har bestanden igjen begynt å ta seg opp.

¹²⁶ Rammeavtale mellom Norge og Russland innen fiskerinæringen.

¹²⁷ Avtale mellom Norge og Russland om gjensidige fiskeriforbindelser.

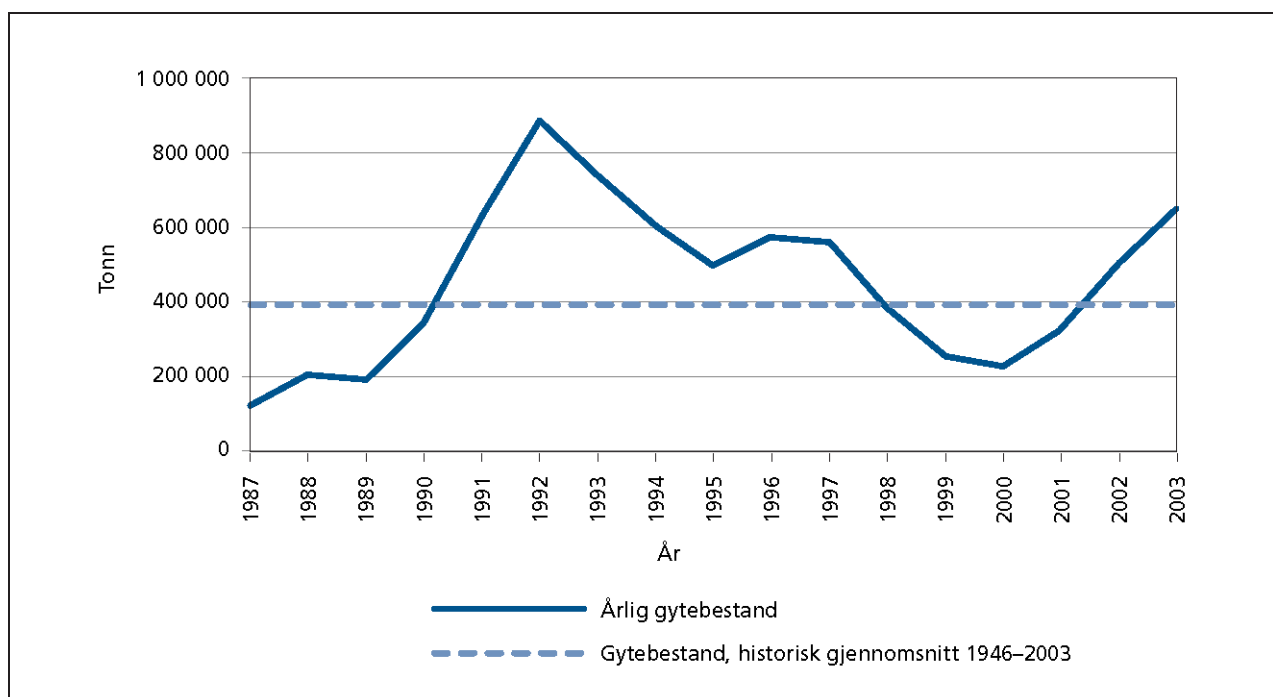
¹²⁸ Avtale mellom Norge og Russland om en midlertidig praktisk ordning for fiske i et tilstøtende område i Barentshavet.

¹²⁹ Referat fra møte mellom Fiskeridirektoratet og Riksrevisjonen 4. desember 2002.

¹³⁰ Brev av 28. april 2004 fra Fiskeridepartementet til Riksrevisjonen, s. 12.

¹³¹ Avtale mellom Norge og Det europeiske økonomiske fellesskap om fiskerier.

¹³² Lysark utdelt på møte mellom Fiskeridirektoratet og Riksrevisjonen 4. desember 2002.



Figur 7 Utvikling av gytebestanden til norsk-arktisk torsk

Kilde: Tabell 3.1.2.a.3 i ICES' råd for 2003

Tabell 2 viser referansepunktene, basert på prinsippene om bærekraftighet og føre-var-tilnærming, som har vært benyttet for norsk-arktisk torsk i regu-

leringsårene 1999 til 2003. Fram til 1998 brukte ICES et referansepunkt for fiskedødelighet som ville gi balanse mellom rekruttering og fangst.

Tabell 2 Referansepunkter for norsk-arktisk torsk

Type	Gytebestand (tonn)	Fiskedødelighet
Bærekraftighet (1999–2003)	$GB_{\text{bærekraftgrense}} = 112\ 000$	$FD_{\text{bærekraftgrense}} = 0,70$
Føre-var (1999–2003)	$GB_{\text{føre-var-grense}} = 500\ 000$	$FD_{\text{føre-var-grense}} = 0,42$
Balanseuttak (t.o.m. 1998)		$FD_{\text{balanse}} = 0,46$

Kilde: Kapittel 3.1.2.a i ICES' råd for 2003

Referansepunktet for en bærekraftig gytebestand har i perioden 1999 til 2003 vært satt til 112 000 tonn, som er den laveste gytebestanden som er observert siden 1946. Føre-var-referansepunktet har vært satt til 500 000 tonn på bakgrunn av at lavere bestander gir en økt sannsynlighet for årsklasser under gjennomsnittet. Referansepunktet for en bærekraftig fiskedødelighet er 0,70, og en kan være 95 prosent sikker på å unngå dette ved å benytte føre-var-punktet på 0,42. ICES har revidert disse referan-

sepunktene med virkning fra 2004 som følge av ny tilgjengelig biologisk informasjon.

Tabell 3 gir en oppsummering av ICES' prognoser og anbefalinger for norsk-arktisk torsk fra 1998 til 2003. Bestandsprognosene for de enkelte år vil kunne avvike fra tallene på figur 7 som reflekterer den sist oppdaterte beregningen av den historiske utviklingen av gytebestanden, se omtale i kapittel 4.2.2.

Tabell 3 Rådgivning fra ICES for norsk-arktisk torsk

Reguleringsår	Prognose for gytebestanden i reguleringsåret (tonn)	Anbefaling om maksimal kvote (tonn)	Anbefaling om maksimal fiskedødelighet	Prognose for gytebestanden påfølgende år (tonn)
1998	811 000	514 000	0,46	789 000
1999	576 000	360 000	0,42	599 000
2000	275 000	110 000	0,13	500 000
2001	286 000	263 000	0,32	495 000
2002	272 000	181 000	0,25	500 000
2003	429 000	305 000	0,42	605 000

Kilde: Havets ressurser 1996–2002 og 3.1.2.a. i ICES' rapporter 1997–2002

I rådgivningen for 1998 var gytebestanden vurdert til å være i god forfatning, og det ble anbefalt at kvoten ikke burde overstige 514 000 tonn i tråd med en fiskedødelighet på 0,46. Imidlertid var det tegn som tydet på at bestanden var overvurdert. Russland og Norge bad ICES om å revidere bestandsvurderingen for 1998, basert på vinterens tokt. I mai 1998 anbefalte ICES en maksimalkvote på 450 000 tonn i stedet for 514 000 tonn. ICES advarte samtidig om at det var om lag 50 prosent sannsynlighet for at gytebestanden ville falle under føre-var-grensen dersom en ikke reduserte fiskepresset.

I 1999 var bestandsestimaterne ytterligere redusert, og i 2000 falt gytebestanden under føre-var-nivået. Anbefalingene for 2000–2002 tok utgangspunkt i en forvaltningsstrategi om å få gytebestanden over 500 000 tonn igjen.

Ved rådgivningen for 2002 ble analyseforutsetningene for kvoterådene for torsk endret noe. For å prognostisere utviklingen for påfølgende år måtte det gjøres forutsetninger om hvordan bestanden ville utvikle seg i 2002. Tidligere hadde ICES forutsatt at uttaket ville skje i henhold til inneværende års kvote. Nå ble det i stedet forutsatt at fiskedødeligheten ville opprettholdes på samme nivå som foregående år. Endringen ble foretatt på bakgrunn av en observert tendens til å undervurdere fiskedødeligheten og overvurdere gytebestanden.

Rådgivningen for torsk er i hovedsak basert på enbestandsanalyse og tar i liten grad høyde for samspill med andre bestander gjennom flerbestandsanalyser eller økosystemanalyser.

Forvaltningsmål og beskatningsstrategi

Fiskeridirektoratet og HI utarbeidet beskatningsstrategier for norsk-arktisk torsk i 1995, 1996 og 1997. I disse tre årene var bestanden antatt å være innenfor trygge biologiske grenser, og en kunne da i større grad legge vekt på samfunnsøkonomiske kriterier for forvaltningen.

Strategiene ble utformet i henhold til de fiskeripolitiske målene: «Torskebestanden bør forvaltes slik at den gir en mest mulig stabil, bærekraftig og høyest mulig økonomisk avkastning.»¹³³ I rapportene ble både biologiske og økonomiske forhold vurdert. Konklusjonen var at en optimal beskatning i et langsiktig perspektiv burde baseres på en fast fiskedødelighet i intervallet 0,2–0,4, og gytebestanden burde holdes over 500 000 tonn.

På bakgrunn av vedtak i den norsk-russiske fiskerikommisjonen høsten 2001 ble det nedsatt en norsk-russisk arbeidsgruppe som skulle beskrive prinsipper og kriterier for forvaltningen. Arbeidsgruppen leverte høsten 2002 et grunnlagsdokument som beskriver ulike forvaltningsmålsettinger og beskatningsstrategier.¹³⁴ Med utgangspunkt i dette grunnlagsdokumentet og eksisterende fastkvotestrategi utarbeidet Fiskeridirektoratet et nytt notat om beskatningsstrategi for norsk-arktisk torsk 2003–2005. Fiskeridirektoratet benytter indikatorene fra grunnlagsdokumentet og anbefaler en strategi som fører til at fiskedødeligheten reduseres til 0,42 i løpet av en treårsperiode, samtidig som en søker stabilitet i kvoten fra år til år.

Forvaltningsvedtak

Kvoter ble introdusert for trålerflåten i 1978 og for flåten med konvensjonelle redskaper i 1989. I tillegg reguleres torskefiskeriet i forhold til minimumstørrelse, maskevidde for trål, bifangst av undermåls fisk, stengning av felt, tetthet av småfisk, sesong- og områderestriksjoner.¹³⁵

På figur 8 sammenholdes den biologiske rådgivningen med de årlige kvotevedtakene for torsk i den norsk-russiske fiskerikommisjonen.

Helt siden fastsettelsen av kvoten for 1998 har partene i prinsippet vært enige om at kvoten skal fastsettes slik at gytebestanden holdes over 500 000 tonn og fiskedødeligheten reduseres til $FD_{\text{balanse}} = 0,46$ og senere $FD_{\text{føre-var-grense}} = 0,42$.¹³⁶ Disse prinsippene har imidlertid ikke blitt fullt ut gjennomført i praksis. Ifølge Fiskeridirektoratets analyser oppnås målet om høyest mulig langsiktig og stabil avkastning med en fiskedødelighet i intervallet 0,2–0,4. Det har imidlertid blitt lagt stor vekt på hensynet til stabilitet i kvotene. Ved fastsettelsen av kvoten for 2001 ble partene enige om å holde en kvote på 395 000 tonn fast i tre år, med mindre forholdene endret seg vesentlig. Dette har korrespondert med en fiskedødelighet på 0,51 og 0,66.

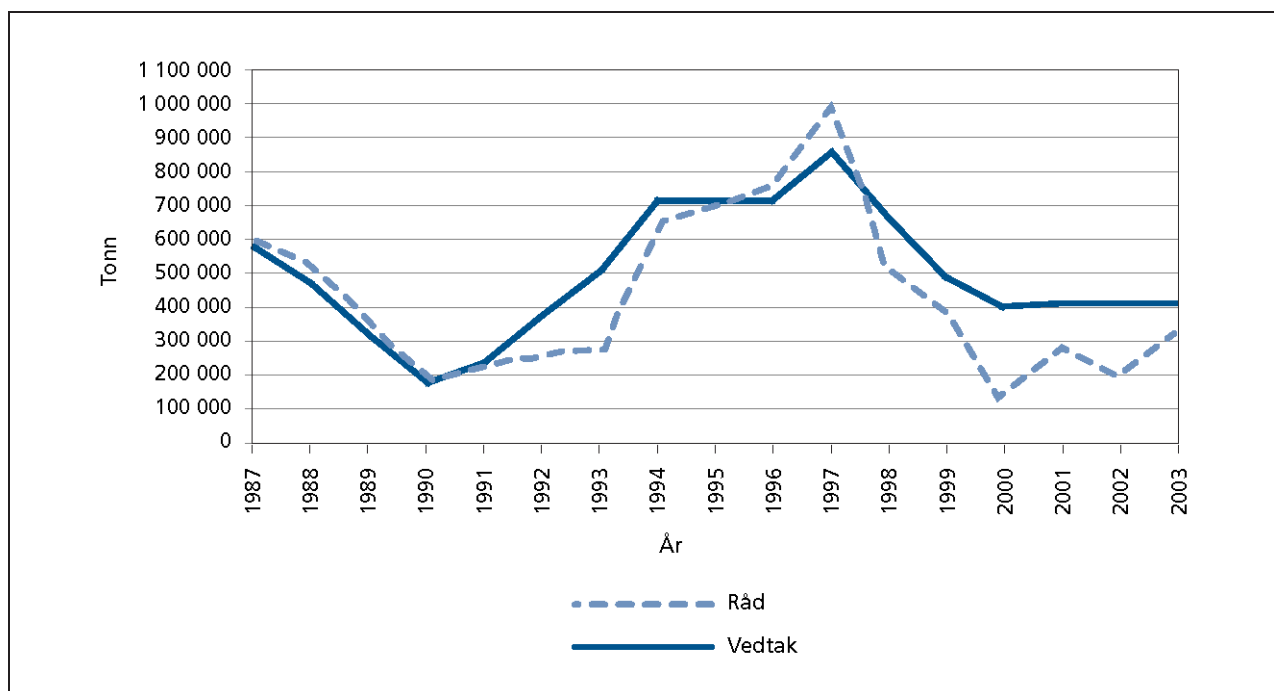
Figur 8 viser at totalkvoten har ligget over de biologiske rådene i hele analyseperioden 1998–2003. Avvikene er størst i årene 2000 og 2002. Avvikene mellom biologiske råd og kvotevedtak blir nærmere presisert i tabell 4, som viser kvotevedtakene for norsk-arktisk torsk fra 1998 til 2003. I alle disse årene er kvoten høyere enn hva som antas å være forenlig med en føre-var-tilnærming, siden fiskedødeligheten som korresponderer med kvotevedtakene er høyere enn $FD_{\text{føre-var}} = 0,42$.

¹³³ Fiskeridirektoratet, Rapporter og meldinger 1997 nr. 4 Beskatningsstrategi for norsk-arktisk torsk, s. 7.

¹³⁴ «Basic document regarding the main principles and criteria for long term, sustainable management of living marine resources in the Barents and Norwegian seas.»

¹³⁵ ICES' rådgivningsrapport fra 2003, kapittel 3.1.2.

¹³⁶ Protokoll for den 26. sesjon i den blandede norsk-russiske fiskerikommisjonen, 15. november 1997.



Figur 8 Kvoteråd og kvotevedtak for norsk-arktisk torsk 1987–2003

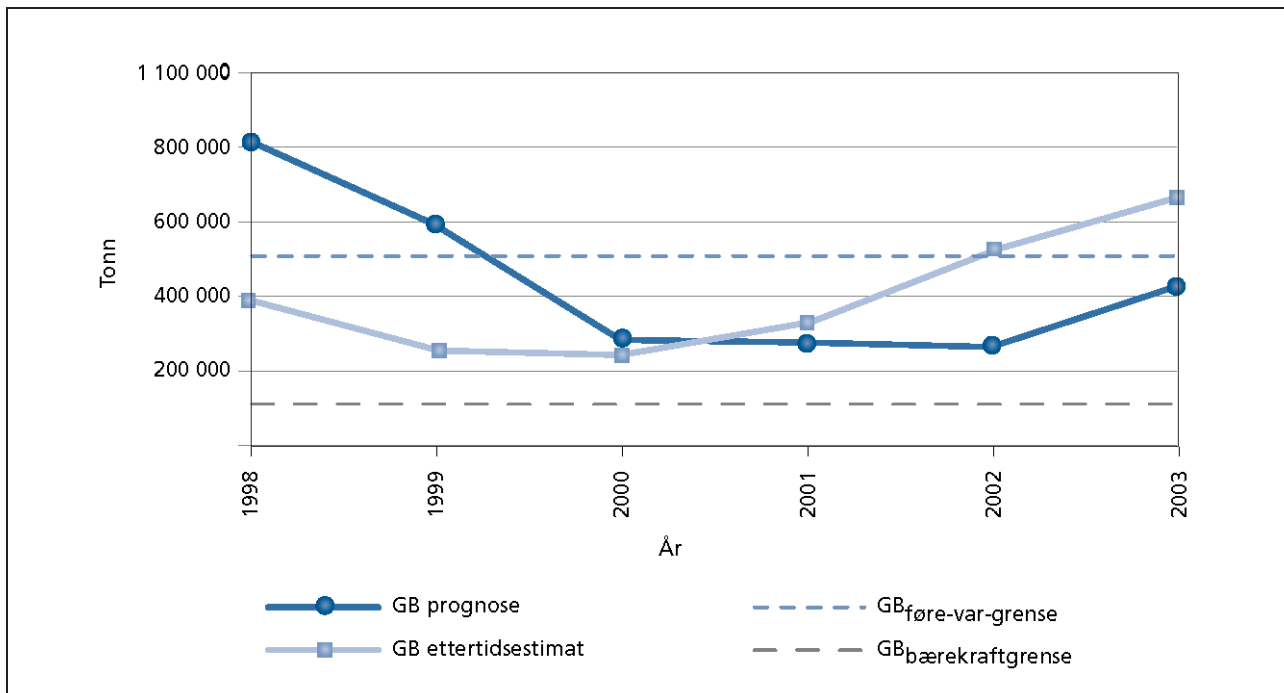
Kilde: Tabell 3.1.2.a.1–3 i ICES' rådgivningsrapport fra 2003

Tabell 4 Råd for kvoter (tonn) og fiskedødelighet sammenholdt med vedtak for norsk-arktisk torsk 1998–2003

År	Anbefalt maks.kvote	Vedtak TAC ¹³⁷	Avvik tonn	Avvik %	Vedtatt fiskedødelighet	Anbefalt maks. fiskedødelighet
1998	514 000	654 000	140 000	27	0,63	0,46
1999	360 000	480 000	120 000	33	0,60	0,42
2000	110 000	390 000	280 000	255	0,51	0,13
2001	263 000	395 000	132 000	50	0,51	0,32
2002	181 000	395 000	214 000	118	0,66	0,25
2003	305 000	395 000	90 000	30		0,42

Kilde: ICES' rådgivningsrapporter kapittel 3.1.2 fra 1997–2003 og Havets ressurser 1996–2003

¹³⁷ TAC står for Total Allowable Catch, som er det kvantum som alle (også utenlandske) fiskefartøyer totalt sett har anledning til å fiske av et visst fiskeslag.



Figur 9 Avvik mellom prognose og ettertidsestimat for gytebestanden norsk-arktisk torsk

Kilde: Tabell 3.1.2.a.1–3 i ICES' rapporter 1997–2002

Betydningen av å ta hensyn til usikkerhet kan illustreres ved differansen mellom ICES' bestandsprognoser ved beslutningstidspunktet og estimert bestand i ettertid.

Figur 9 viser at gytebestanden av torsk i 1998 ble antatt å være over 800 000 tonn, mens den i ettertid ble estimert til bare 400 000 tonn. En slik overvurdering på beslutningstidspunktet innebærer at fiskefødeligheten i realiteten ble vesentlig høyere enn forutsatt. Gytebestanden har likevel holdt seg over referansepunktet for bærekraftighet. I 2002 og 2003 ble gytebestanden undervurdert.¹³⁸

I den 31. sesjonen i den blandede norsk-russiske fiskerikommisjonen i november 2002 ble partene enige om en ny beslutningsregel for den årlige kvotefastsettelsen for norsk-arktisk torsk som skal gjelde fra 2004. Totalkvoten settes hvert år lik beregnet gjennomsnittlig kvotenivå for de tre kommende år basert på føre-var-grensen for fiskedødelighet ($FD_{\text{føre-var-grense}}$), med den begrensning at kvoten ikke skal endres mer enn ± 10 prosent fra foregående år.

Oppsummering

Bestanden av norsk-arktisk torsk forvaltes i samarbeid med Russland, og rådgivningen og forvaltningen tar utgangspunkt i enbestandsanalyser. Undersøkelsen viser at kvotene har vært satt høyere enn de

biologiske anbefalingene i hele perioden. Gytebestanden har imidlertid vært over referansepunktet for bærekraft på 112 000 tonn i analyseperioden. I 1998–2001 var gytebestanden også lavere enn referansepunktet for føre-var på 500 000 tonn.

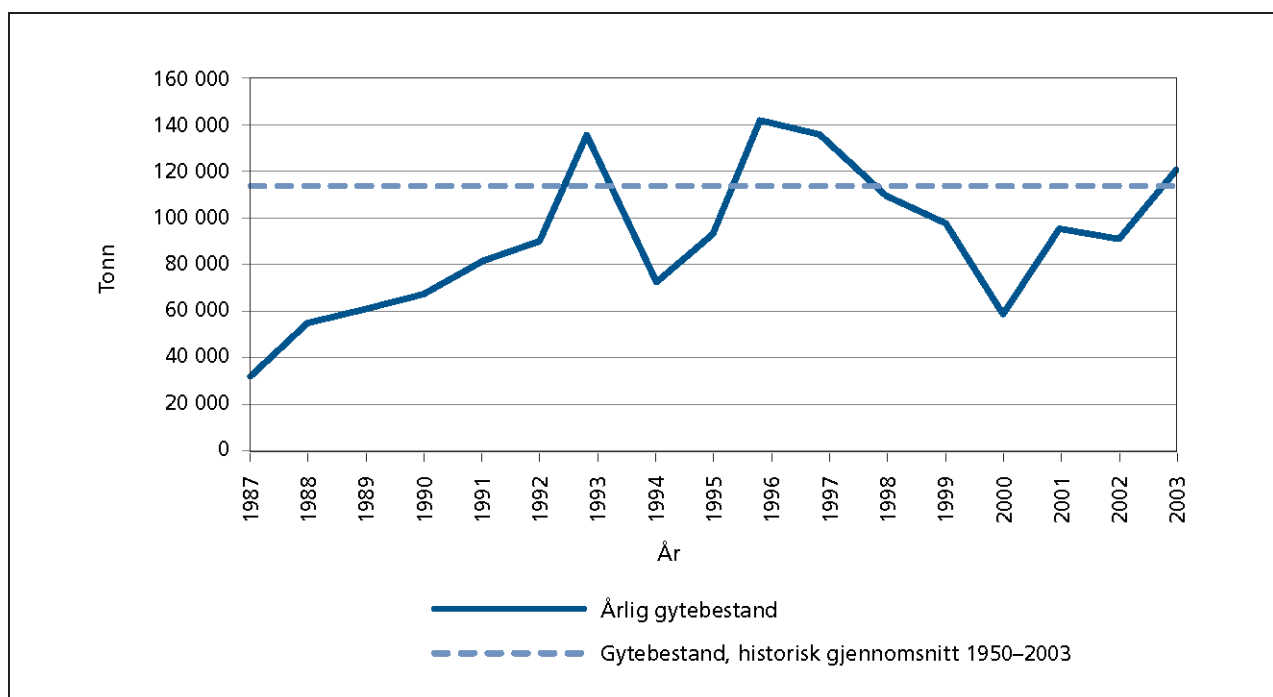
4.3.2 Norsk-arktisk hyse

Norsk-arktisk hyse er en bunnfisk som vokser opp i Barentshavet, og som forvaltes i samarbeid med Russland. Hysebestanden er preget av store naturlige svingninger i rekrutteringen, noe som vanskeliggjør en stabil forvaltning. Hyse er en viktig bifangst i torskefisket. Derfor er mulighetene til å begrense hysefisket også avhengig av forvaltningen av norsk-arktisk torsk. Kvotenivået for disse to bestandene må harmoniseres for å muliggjøre en praktisk gjennomføring av fisket.

Bestandsutvikling og biologisk rådgivning

ICES har i lengre tid gitt råd for norsk-arktisk hyse. Gytebestanden har vist store svingninger. Figur 10 viser at fra et toppunkt på 140 565 tonn i 1996 sank bestanden til 51 506 tonn i 2000. Deretter har bestanden tatt seg opp igjen og er per 2003 antatt å ha en biomasse rett over langtidsgjennomsnittet, på vel 110 000 tonn.

¹³⁸ HI har uttalt at bestanden av norsk-arktisk torsk har vært overvurdert de aller fleste av de siste 20 årene, jf. møte mellom HI og Riksrevisjonen 11. februar 2002, samt Havets Resurser 2002, s. 16.



Figur 10 Utvikling av gytebestand for norsk-arktisk hyse

Kilde: Tabell 3.1.3.3 i ICES' rapport 2003

Tabell 5 Referansepunkter for norsk-arktisk hyse

Type	Gytebestand (tonn)	Fiskedødelighet
Bærekraftighet (f.o.m. 2000)	$GB_{\text{bærekraftgrense}} = 50\,000$	
Føre-var (f.o.m 2000)	$GB_{\text{føre-var-grense}} = 80\,000$	
Bærekraftighet (1999)	$GB_{\text{bærekraftgrense}} = 60\,000$	$FD_{\text{bærekraftgrense}} = 0,49$
Føre-var (1999)	$GB_{\text{føre-var-grense}} = 100\,000$	$FD_{\text{føre-var-grense}} = 0,35$
Balanseuttak (t.o.m. 1998)		$FD_{\text{balanse}} = 0,35$

Kilde: ICES' rapport 2003 kapittel 3.1.3

Tabell 5 viser referansepunktene som er benyttet for norsk-arktisk hyse fra 1998 og framover. Referansepunktene for hyse ble endret i 2000. Dette skjedde som følge av revisjon av datagrunnlaget. Det gjeldende referansepunktet for en bærekraftig gytebestand er satt til 50 000 tonn. Årsaken er at de årene gytebestanden har vært under 50 000 tonn, har forskerne kun observert svak rekruttering. I alle år med moderat eller god rekruttering har gytebestanden vært høyere enn 50 000 tonn. Føre-var-punktet er satt til 80 000 tonn.

Referansepunktet for en bærekraftig fiskedødelighet er i tabell 5 satt til 0,49, fordi en slik fiskedødelighet er forbundet med potensiell kollaps av bestanden. En føre-var-fiskedødelighet på 0,35 gir en høy sannsynlighet for at en faktisk vil holde seg under bærekraftighetspunktet, når en tar høyde for usikkerheten i beregningene og bestandsdynamikken. Dette er det samme punktet som tidligere ble antatt å holde bestanden stabil (FD_{balanse}).

Tabell 6 gir en oppsummering av de prognosene og anbefalingene som har vært tilgjengelige for be-

Tabell 6 Rådgivning fra ICES for norsk-arktisk hyse

Reguleringsår	Prognose for gytebestanden i reguleringsåret (tonn)	Anbefaling om maksimal kvote (tonn)	Anbefaling om maksimal fiskedødelighet	Prognose for gytebestanden påfølgende år (tonn)
1998	231 000	120 000	0,35	165 000
1999	188 000	74 000	0,35	138 000
2000	105 000	37 000	0,19	105 000
2001	84 000	66 000	0,35	106 000
2002	76 000	67 000	0,35	120 000
2003	100 000	101 000	0,35	141 000

Kilde: Havets ressurser 1996–2002 og tabell 3.1.3.a. i ICES' rapporter 1997–2002

slutningstakerne siden 1998 når det gjelder norsk-arktisk hyse.

Ved rådgivningen for 1998 var bestanden antatt å være innenfor sikre biologiske grenser. Ifølge forskernes vurderinger var bestanden dominert av en god årsklasse fra 1990, som på dette tidspunktet var i ferd med å bli oppfisket, slik at en kunne forvente en rask nedgang i bestanden. ICES påpeker at forvaltningen burde vurdere å forlenge utbyttet fra de enkeltstående gode årsklassene ved å begrense fiskedødeligheten i disse årene. Dette ville skape en buffer for svake årsklasser.

Selv om den prognostiserte gytebestanden i de fleste årene har vært over føre-var-punktet, først på 100 000 tonn og siden på 80 000 tonn, har ICES påpekt at bestanden er forvaltet utenfor sikre biologiske grenser. Dette skyldes hovedsakelig at fiskedødeligheten (se tabell 7) har vært for høy i forhold til føre-var-punktet på 0,35, og at det ikke er definert noen forvaltningsstrategi for bestanden.

Ettersom det ikke er definert noen forvaltningsstrategi, har rådgivningen for de fleste år tatt utgangspunkt i at fiskedødeligheten bør være lavere enn 0,35. Ett unntak er rådgivningen for reguleringsåret 2000, hvor det ble anbefalt å holde fiskedødeligheten under 0,19. Årsaken til dette var at risikoen for at gytebestanden skulle falle under føre-var-grensen, ville øke betydelig med en høyere fiskedødelighet. En fiskedødelighet på 0,35 var for eksempel antatt å gi tilnærmet 40 prosent sannsynlighet for å falle under grensen. Året etter, i 2001, framkom det at reduksjonen av bestanden ikke hadde vært så stor som forventet, blant annet på grunn av gode årsklasser i 1998 og 1999 og forbedret vekst.

Ved rådgivningen for 2002 ble analyseforutsetningene for kvoterådene for hyse endret noe. For å prognostisere utviklingen for påfølgende år måtte det gjøres forutsetninger om hvordan bestanden ville utvikle seg i det inneværende året. Tidligere hadde ICES forutsatt at uttaket ville skje i henhold til inneværende års kvote. Nå ble det i stedet forutsatt at fiskedødeligheten ville opprettholdes på samme nivå som foregående år. Endringen ble foretatt på bakgrunn av en observert tendens til å undervurdere fiskedødeligheten og overvurdere gytebestanden.

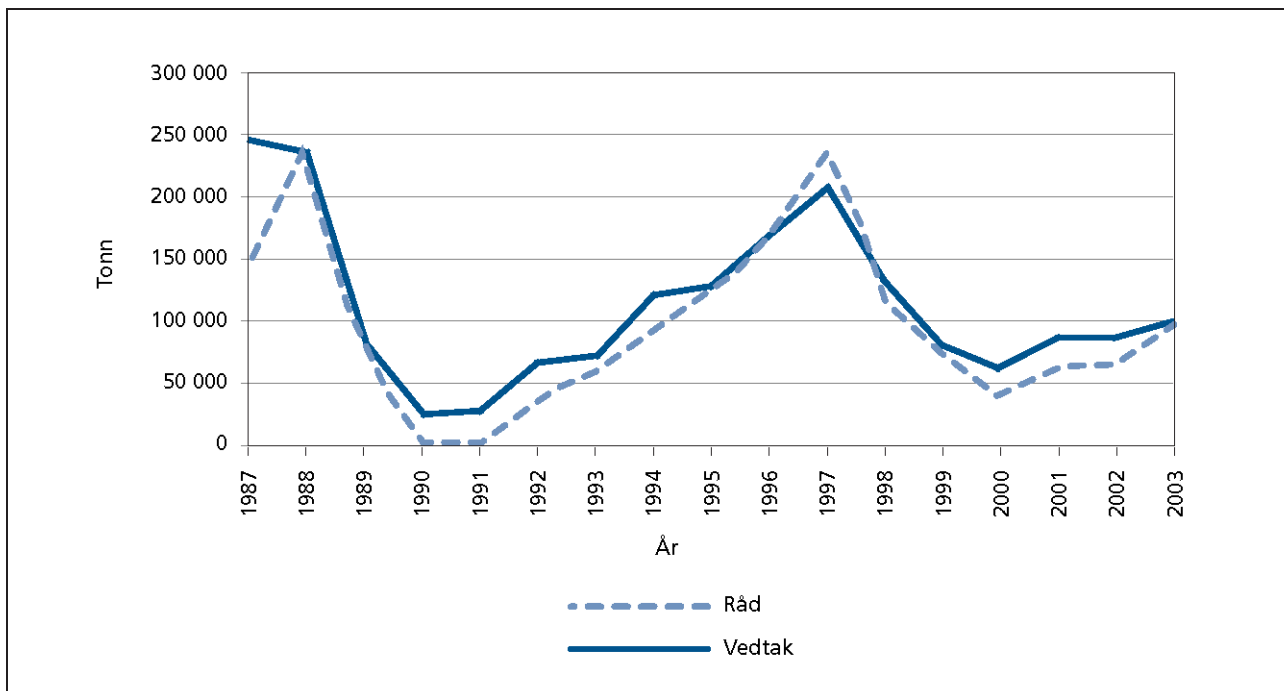
Rådgivningen for norsk-arktisk hyse er i hovedsak basert på enbestandsanalyse og tar i liten grad høyde for samspill med andre bestander gjennom flerbestandsanalyser eller økosystemanalyser.

Forvaltningsmål og beskatningsstrategi

Det er ikke utarbeidet noen bioøkonomiske analyser eller beskatningsstrategier for norsk-arktisk hyse. Det innebærer at det ikke er satt noe målpunkt for hvordan en kan maksimere utbyttet fra bestanden. Norge og Russland er enige om å bruke tilsvarende beslutningsregel for hyse som for torsk, men med en høyere grense for prosentvis årlig endring i totalkvoten på grunn av større naturlige fluktuasjoner i hysebestanden.¹³⁹

Forvaltningsvedtak

Figur 11 viser hvilke kvotevedtak som er fattet for norsk-arktisk hyse i den norsk-russiske fiskerikommisjonen siden 1987. Det generelle bildet er at kvotevedtakene (heltrukken linje) i stor grad har fulgt samme mønster som rådgivningen (stiplet linje), og



Figur 11 Kvoteråd og kvotevedtak for norsk-arktisk hyse

Kilde: Tabell 3.1.3.a.1–3 i ICES' rapporter 2003

¹³⁹ Brev av 28. april 2004 fra Fiskeridepartementet til Riksrevisjonen, s. 13.

at det er store variasjoner i kvotenivå i analyseperioden. Hyse er i stor utstrekning bifangst i torskefiske. Torskekvotens størrelse er derfor en viktig faktor ved fastsettelse av hysekvoten. Som tidligere nevnt er den biologiske anbefalingen en maksimalgrense som en bør søke å holde seg innenfor. Forvaltningen har mulighet til å velge en lavere beskatning dersom det er mer økonomisk optimalt. Det foreligger ingen

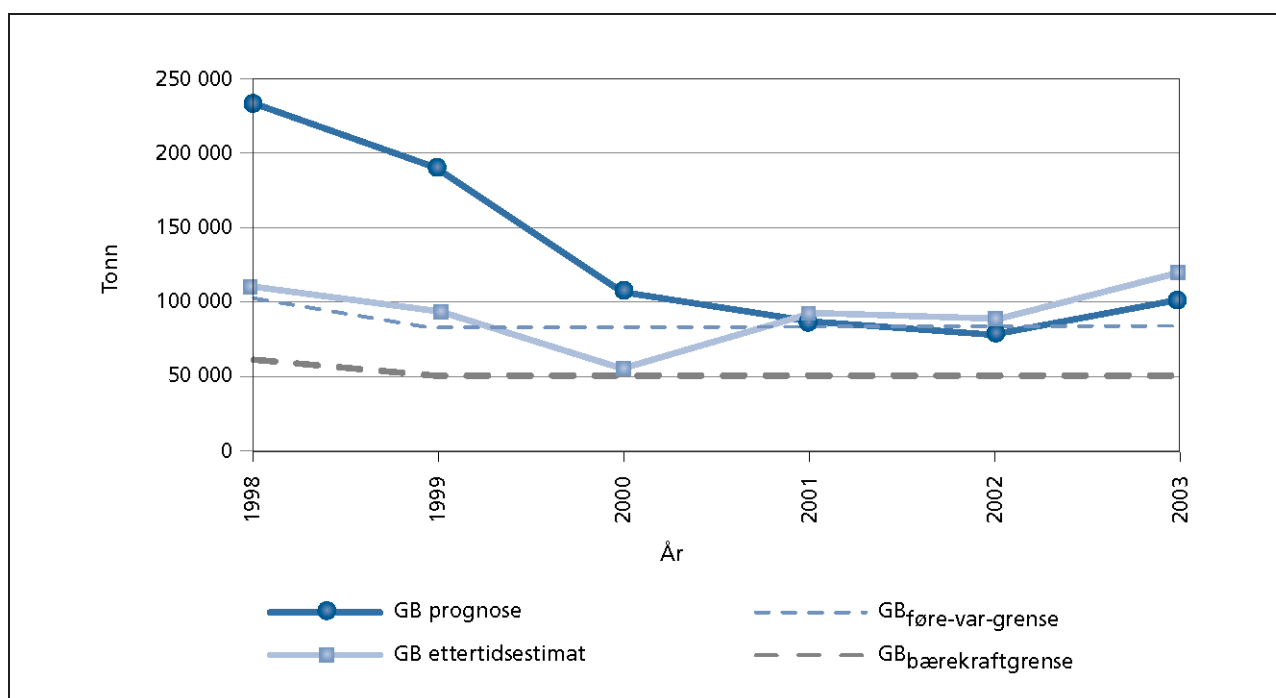
beregninger for hva som vil være økonomisk optimalt uttak av norsk-arktisk hyse.

Tabell 7 viser imidlertid at i årene 2000–2002 har kvotene blitt satt høyere enn de biologiske anbefalingene. Vedtaket for 2000 er litt spesielt, fordi dette kvotenivået ifølge ICES var antatt å innebære 40 prosent sannsynlighet for at gytebestanden ville falle under føre-var-grensen.

Tabell 7 Råd for kvoter (tonn) og fiskedødelighet sammenholdt med vedtak for norsk-arktisk hyse 1998–2003

År	Anbefalt maks.kvote	Vedtatt TAC	Avvik tonn	Avvik %	Vedtatt fiske-dødelighet	Anbefalt maks. fiskedødelighet
1998	120 000	130 000	10 000	8	0,39	0,35
1999	74 000	78 000	4 000	5	0,37	0,35
2000	37 000	62 000	25 000	68	0,35	0,19
2001	66 000	85 000	19 000	29	0,47	0,35
2002	64 000	85 000	21 000	33	0,46	0,35
2003	101 000	101 000	0	0	0,35	0,35

Kilde: Havets ressurser 1996–2002 og tabell 3.1.3.a. i ICES' rapporter 1996–2002



Figur 12 Avvik mellom prognose og ettertidsestimat for gytebestanden av norsk-arktisk hyse

Kilde: Tabell 3.1.3.a.1–3 i ICES' rapporter 1997–2002

På Figur 12 sammenlignes prognosen for gytebestanden ved beslutningstidspunktet og ettertidsestimatene for gytebestanden. Den viser at bestanden har vært betydelig overvurdert ved beslutningstidspunktet i årene 1998–2000. Figuren viser videre at gytebestanden likevel har holdt seg over referansepunktet for biologisk/økologisk bærekraft i analyseperioden. Imidlertid var bestanden svært nær dette punktet og lavere enn føre-var- punktet i 2000.

Oppsummering

Bestanden av norsk-arktisk hyse forvaltes i samarbeid med Russland. Kvotenivået harmoniseres med torskekvoten fordi hyse er bifangst i torskefisket. Undersøkelsen viser at kvotene har vært satt høyere enn de biologiske anbefalingene i 1998–2002. Gytebestanden har imidlertid vært over referansepunktet for bærekraft i analyseperioden. Gytebestanden har

også vært over føre-var-referansepunktet i hele analyseperioden, unntatt i 2000.

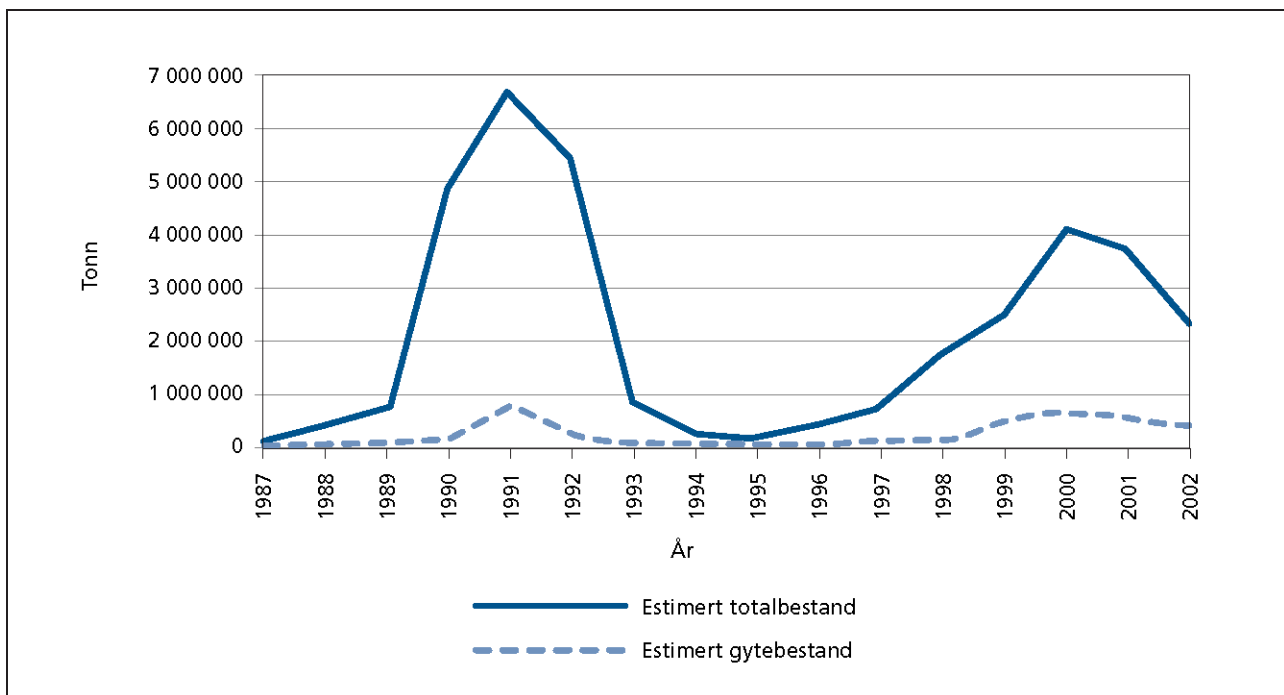
4.3.3 Lodde

Lodde er en arktisk laksefisk som fiskes ved Finnmarksysten og i Barentshavet, og som forvaltes i samarbeid med Russland. Lodde dør som regel etter gytingen, kun ca. 5 prosent overlever. Lodde er en viktig førkilde for andre bestander, spesielt torsk,

sel, hval og sjøfugler. Dessuten spiser ungsild lodde-larver. Størrelsen på disse bestandene har derfor stor betydning for den naturlige dødeligheten til lodde.

Bestandsutvikling og biologisk rådgivning

ICES har gitt råd for lodde siden 1987. Figur 13 viser at bestanden var sterkt redusert i midten av 1990-årene, og det ble ikke fisket på bestanden i perioden 1993 til 1998.



Figur 13 Utvikling av totalbestand og gytebestand for lodde

Kilde: Tabell 3.1.8.2 i ICES' rapport 2002

Tabell 8 Referansepunkter for lodde

Type	Gytebestand (tonn)
Bærekraftighet (f.o.m. 1999)	200 000
Terskelnivå (t.o.m. 1998)	500 000

Kilde: Kapittel 3.1.8 i ICES' rapport 2002

Tabell 8 viser referansepunktene som er benyttet for lodde fra 1998 og framover.

I 1998 var det et forvaltningsmål at gytebestanden skulle være på minst 500 000 tonn for at fisket kunne finne sted. Fra og med rådgivningen for 1998 har det vært definert et referansepunkt for en bærekraftig gytebestand på 200 000 tonn. Et fast føre-

var-referansepunkt er ikke definert, fordi usikkerheten varierer fra år til år. Rådgivningen tar likevel utgangspunkt i at det skal være 95 prosent sannsynlighet for å være over bærekraftnivået. Referansepunkt for fiskedødelighet anses ikke som relevant å benytte for denne bestanden.

Tabell 9 viser rådgivning fra ICES for lodde.

Tabell 9 Rådgivning fra ICES for lodde

Reguleringsår	Prognose for gytebestanden i reguleringsåret (tonn)	Anbefaling om maksimal kvote (tonn)	Prognose for gytebestanden påfølgende år (tonn)
1998		0	
1999	579 000	79 000	> 200 000
2000	1 200 000	435 000	> 200 000
2001	1 500 000	630 000	> 200 000
2002	1 200 000	650 000	> 200 000
2003	700 000	310 000	> 200 000

Kilde: Havets ressurser 1996–2002 og tabell 3.1.8.1–3 i ICES' rapporter 1996–2002

Rådgivningen tar utgangspunkt i estimering av totalbestanden under tokt om høsten. Gytebestanden er en modellert størrelse fordi det ikke lar seg gjøre å måle gytebestanden om våren. Ved rådgivningen for reguleringsåret 1998 var bestanden antatt å være under terskelverdien på 500 000 tonn. Ifølge ICES hadde rekrutteringen vært dårlig fordi larvene ble spist opp av sild. I løpet av 1998 tok bestanden seg opp igjen, og fra og med 1999 har ICES anbefalt fiskekvoter med utgangspunkt i at gytebestanden med 95 prosent sikkerhet skal holde seg over 200 000 tonn.

I rådgivningen for lodde blir det i tillegg opplyst om mengden ungsild i Barentshavet, ettersom det er antatt at gode sildeår har negativ innvirkning på rekrutteringen til lodde. På denne måten er flerbetsbetraktninger til en viss grad innarbeidet.

Forvaltningsmål og beskatningsstrategi

Fiskeridirektoratet og Havforskningsinstituttet utarbeidet i 1998 en rapport om beskatningsstrategi for lodde.¹⁴⁰ I rapporten kommer det fram at fra 1978 til 1998 har Norge og Russland vært enige om en beskatningsstrategi som går ut på å holde gytebestanden over 500 000 tonn. Dette har vært både et biologisk basert grensepunkt og et målpunkt. Ved gytebestander under dette nivået synes rekrutteringen å ha vært litt lavere enn i årene med en større gytebestand. Det vises også til en analyse fra 1982 som indikerer at langtidsutbyttet øker for gytebestander opp til 300 000 tonn og deretter flater ut mellom 300 000 og 500 000 tonn.

Gjennom forskning har en i økende grad blitt klar over betydningen av flerbetsbetsforvaltning.

Den naturlige dødsraten er blant annet avhengig av torskebestanden som spiser lodde gjennom hele vinteren. Som nevnt er det også påvist at rekrutteringen av lodde slår feil i såkalte sildeår. Rapporten gjør rede for problemene med å innarbeide denne kunnskapen i modellen, og at dette hindrer strategiutviklingen.

Flerbestandsdynamikken innebærer at det også er en fordelingsmessig dimensjon knyttet til vurderingen av økonomisk optimal forvaltning. Torskefiskerne vil for eksempel kunne ha nytte av en mer forsiktig forvaltning av lodde, mens loddefiskerne har interesse av å opprettholde leveringer til et konsummarked med høy betalingsvillighet selv om bestanden er lav.

I rapporten påpekes det at loddebestanden er svært dynamisk, og at det er en kortlevd art. Det innebærer at det i liten grad er mulig å «spare» kvantum fra ett år til neste, og en kan ikke regne med stabilitet i kvotene. Det blir i stedet tatt til orde for å stabilisere det samlede inntektsgrunnlaget for flåtegrupper som fisker på flere fiskeslag (sild og makrell blir nevnt i tillegg til lodde).

Rapporten oppsummeres med at det foreløpig ikke er utarbeidet noe nytt målpunkt for forvaltningen av lodde, og at en inntil videre må benytte referansepunktet for gytebestand som målpunkt. Det er ikke utarbeidet nye økonomiske analyser eller beskatningsstrategier for lodde etter 1998.

Forvaltningsvedtak

Tabell 10 viser at den norsk-russiske fiskerikommissjonen har vedtatt kvoter i tråd med anbefalingene fra ICES i alle årene i analyseperioden.

Tabell 10 Råd for kvoter (tonn) sammenholdt med kvotevedtak for lodde 1998–2002

År	Anbefalt maks. kvote	Vedtatt TAC	Avvik tonn	Avvik %
1998	0	0	0	0
1999	79 000	80 000	1000	1
2000	435 000	435 000	0	0
2001	630 000	630 000	0	0
2002	650 000	650 000	0	0

Kilde: ICES' rapport 2002 tabell 3.1.8.1–3

¹⁴⁰ Fiskeridirektoratet, Rapporter og meldinger 1998 nr. 3 Beskatningsstrategi for lodde i Barentshavet.

Oppsummering

Bestanden av lodde forvaltes i samarbeid med Russland. Rådgivningen inkluderer vurderinger av beitepress fra torsk og sild. Undersøkelsen viser at kvotevedtakene ikke avviker fra de biologiske anbefalingene i perioden. Gytebestanden har vært over referansepunktet for bærekraft i hele analyseperioden. Det er ikke definert føre-var-referansepunkter, men bestanden forvaltes med 95 prosent sikkerhetsmargin.

4.3.4 Norsk vårgytende sild

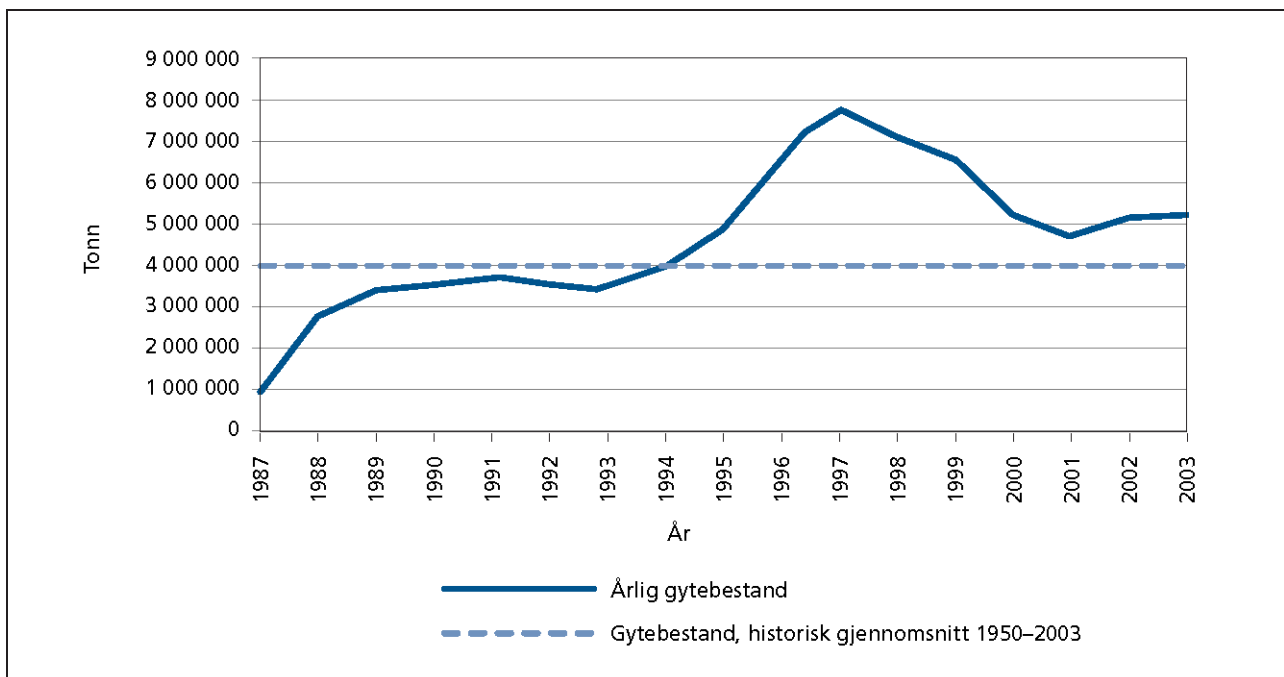
Norsk vårgytende sild (NVG-sild) som er den største sildefiskebestanden i norske havområder, er en pelagisk fisk.¹⁴¹ Oppvekstområdet er i Barentshavet, og gyteområdet er langs norskekysten.¹⁴² Utbredelsen og vandringsmønsteret vil variere med bestandens størrelse. I dag har Norge, Russland, EU, Island og Færøyene status som berørte kyststater som forvalter av denne bestanden. I tillegg oppholder silda seg i

internasjonalt farvann. Norsk vårgytende sild er prototypen på en «vandrende» fiskebestand, slik som FN-avtalen omhandler.

Bestandsutvikling og biologisk rådgivning

ICES har gitt råd for norsk vårgytende sild siden 1987. Figur 14 viser den estimerte utviklingen av gytebestand for norsk vårgytende sild. Sildebestanden kollapset omkring 1970 og var svært lav helt fram til midten av 1980-årene, da rekrutteringen tok seg opp igjen. I denne perioden foregikk det kun noe fiske langs norskekysten. Russland tok opp fisket i 1985, og en rekke andre land kom inn i fisket omkring 1995. Bestanden økte raskt til nærmere 8 mill. tonn i 1997, ble deretter redusert med om lag 3 mill. tonn i perioden fram til 2001 og har de siste årene hatt en stabil biomasse på om lag 5 mill. tonn.

Tabell 11 viser referansepunktene som er utviklet for NVG-sild.



Figur 14 Gytebestand for norsk vårgytende sild

Kilde: Tabell 3.1.7.a.2 Norwegian spring-spawning herring, ICES' råd for 2003.

Tabell 11 Referansepunkter for norsk vårgytende sild

Type	Gytebestand (tonn)	Fiskedødelighet
Bærekraftighet	GB _{bærekraftgrense} = 2 500 000	FD _{bærekraftgrense} = ikke relevant
Føre-var	GB _{føre-var-grense} = 5 000 000	FD _{føre-var-grense} = 0,15

Kilde: Kapittel 3.1.7.a i ICES' rapport fra 2003

¹⁴¹ Pelagisk: Betegnelse på organismer som lever i åpen sjø og ikke er avhengig av å være nær bunnen.

¹⁴² Fakta om fisk, Fiskeridirektoratet og Ekspertutvalget for fisk, oktober 2000.

Grensepunktet for en bærekraftig gytebestand ($GB_{\text{bærekraftig}}^{\text{grense}}$) er satt på bakgrunn av at sannsynligheten for dårlig rekruttering øker ved en gytebestand under 2,5 mill. tonn. Førre-var-referansepunktet på 5 mill. tonn er satt for å ta høyde for usikkerheten ved estimeringen av biomassen. ICES anser at en fiske-dødelighet på 0,15 er i tråd med en førre-var-tilnær-

ming, men har ikke fastsatt noe referansepunkt for en bærekraftig fiskedødelighet.

Tabell 12 gir en oppsummering av de prognosene og anbefalingene som har vært tilgjengelige for beslutningstakerne de siste reguleringsårene når det gjelder norsk vårgytende sild.

Tabell 12 Biologisk rådgivning for norsk vårgytende sild

Reguleringsår	Prognose for gytebestanden i reguleringsåret (tonn)	Anbefaling om maksimal kvote (tonn)	Anbefaling om maksimal fiskedødelighet	Prognose for gytebestanden påfølgende år (tonn)
1998	–	–	–	–
1999	8 781 000	1 263 000	0,150	7 490 000
2000	9 000 000	1 500 000	0,146	7 680 000
2001	6 060 000	753 000	0,125	6 234 000
2002	5 700 000	853 000	0,125	7 035 000
2003	5 800 000	710 000	0,125	5 850 000

Kilde: Havets ressurser 1996–2002 og 3.1.7.a. i ICES' rapporter 1997–2002

Etter at bestanden begynte å ta seg opp igjen i midten av 1990-årene, har rådgivningen tatt sikte på å opprettholde en gytebestand over 2,5 mill. tonn og begrense fiskedødeligheten til 0,15. I enkelte år er det ikke gitt konkrete råd, og i 1998 er det heller ikke klart uttrykt hvor stor bestanden er. Rapportene fra ICES påpeker at det er betydelig usikkerhet knyttet til bestandsestimeringen for norsk vårgytende sild. Det er vanskelig å konstruere gode modeller for bestanden, blant annet fordi den er karakterisert av enkelte år med god gyting fulgt av perioder med svak gyting. Gytesuksessen synes å ha en sammenheng med klimatiske forhold.¹⁴³ Ettersom tilveksten til bestanden varierer sterkt, anbefales det ikke å basere forvaltningen på kortsiktige prognoser.

Etter at kyststatene kom fram til en avtale om en forvaltningsstrategi som gav grunnlag for en førre-var-forvaltning, har rådgivningen vært innrettet mot å støtte opp under denne strategien.

Forvaltningsmål og beskatningsstrategi

For norsk vårgytende sild har Fiskeridirektoratet ut-

arbeidet konsekvensanalyser for valg av beskatningsstrategi og totalkvote i 1995 og 1996. På dette tidspunktet var bestanden vurdert til å være innenfor trygge biologiske grenser. Konklusjonen var at for perioden 1997–2006 burde en legge til grunn en kombinasjon av fast fiskedødelighet på 0,15 og et kvotetak på 1 mill. tonn. Det ble lagt avgjørende vekt på å velge en strategi som vil gi liten risiko for at gytebestanden av NVG skulle falle under 2,5 mill. tonn, som tilsvarer grensepunktet GB_{balanse} . Det var ikke kjent hva som ville være den langsiktige optimale fiskedødeligheten for NVG, eller i hvilken størrelsesorden gytebestanden burde være, men det antas at den fiskedødeligheten som vil gi optimalt utbytte, sannsynligvis ligger lavere enn 0,15.

Forvaltningsvedtak

Tabell 13 viser hvilke kvotevedtak som er fattet for norsk vårgytende sild. Kvotene var noe over de biologiske anbefalingene i 1999 og 2001, men under anbefalingene i 2000 og 2002.

Tabell 13 Råd for kvote (tonn) og fiskedødelighet sammenholdt med vedtak for norsk vårgytende sild 1998–2002

År	Anbefalt maks.kvote	Vedtatt TAC	Avvik tonn	Avvik %	Vedtatt fiske-dødelighet	Anbefalt maks. fiskedødelighet
1998	–	1 302 000	–	–	–	–
1999	1 263 000	1 305 000	42 000	3	–	0,150
2000	1 500 000	1 252 000	–248 000	–17	–	0,146
2001	753 000	851 500	98 500	13	0,140	0,125
2002	853 000	851 000	–2 000	0	0,125	0,125

Kilde: Kapittel 3.1.7.a i ICES' rapporter 1997–2003

¹⁴³ Havets ressurser, 1998, s. 129.

Forvaltningen av denne bestanden har utviklet seg fra år til år etter at bestanden igjen økte sin geografiske utbredelse og gav grunnlag for internasjonalt fiske. Fra og med 1997 ble det etablert en avtale mellom Island, Russland, Færøyene, EU og Norge, og det ble enighet om en totalkvote på 1 500 000 tonn. I 1999 ble de fem partene enige om en felles forvaltningsstrategi basert på føre-var-prinsippet, hvor fiskedødeligheten skal være mindre enn 0,125 og skal reduseres ytterligere dersom gytebestanden kommer under føre-var-nivået på 5 mill. tonn. Denne strategien skulle implementeres fra 2001, men ble i praksis først implementert i 2002.

I 2003 ble det ikke inngått fempartsavtale, da partene ikke kom til enighet. Norge krevde en høyere andel av kvoten enn tidligere, fra 57 til 70 prosent av kvoten, på bakgrunn av sonetilhørighet. Norge har inngått bilaterale avtaler med EU, Færøyene og Russland og vil forhandle videre med Island.

Oppsummering

Bestanden av norsk vårgytende sild forvaltes gjennom et samarbeid mellom Island, Russland, Færøy-

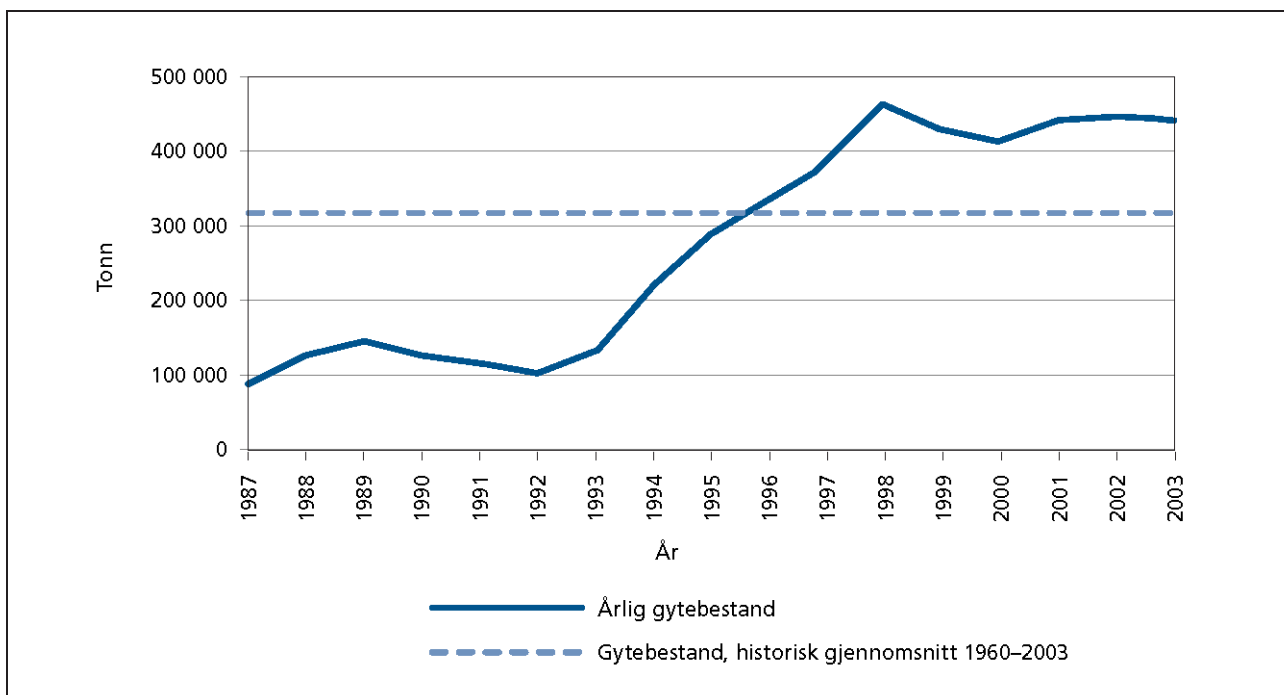
ene, EU og Norge. Det ble etablert en felles forvaltningsstrategi i 2002, men partene kom ikke til enighet om en felles strategi i 2003. Den biologiske rådgivningen og forvaltningen tar utgangspunkt i enbestandsanalyser. Kvotene var noe over de biologiske anbefalingene i 1999 og 2001, men under anbefalingene i 2000 og 2002. Gytebestanden har vært over referansepunktet for bærekraft og over føre-var-referansepunktet i hele analyseperioden.

4.3.5 Norsk-arktisk sei

Norsk-arktisk sei (sei nord for 62 °N, heretter sei) er en stimfisk som beveger seg fra 0 til 300 m dyp. Norge har suverenitet over denne bestanden, og dermed vedtas kvotene av norske myndigheter alene.

Bestandsutvikling og biologisk rådgivning

ICES har gitt råd for norsk-arktisk sei siden 1987. Figur 15 viser hvordan seibestanden har økt fra om lag 100 000 tonn i begynnelsen av 1990-årene til et nivå på om lag 400 000 tonn, et nivå som har holdt seg stabilt de siste seks årene.



Figur 15 Utvikling av gytebestand for sei

Kilde: Tabell 3.1.4.2, Northeast Arctic saithe i ICES' rapport for 2003

Tabell 14 Referansepunkter for sei

Type	Gytebestand (tonn)	Fiskedødelighet
Bærekraftighet (fra 1998)	GB _{bærekraftgrense} = 89 000	FD _{bærekraftgrense} = 0,45
Føre-var (fra 1998)	GB _{føre-var-grense} = 150 000	FD _{føre-var-grense} = 0,26
FD _{balanse}		0,36
GB _{balanse}	170 000	

Kilde: Kapittel 3.1.4 i ICES' rapport 2003

Tabell 14 viser referansepunktene som er benyttet for sei de siste årene.

Referansepunktet for en bærekraftig gytebestand er basert på den laveste observerte gytebestanden, det vil si 89 000 tonn i 1987. Føre-var-referansepunktet er satt til 150 000 tonn fordi lavere gytebestander gir en økt sannsynlighet for dårlig rekruttering. Når det gjelder fiskedødeligheten, er referanse-

punktet for bærekraftighet satt til 0,45, fordi dette nivået er assosiert med potensiell bestandskollaps. Føre-var-verdien på 0,26 vil gi en 95 prosent sikkerhet for å unngå $FD_{\text{bærekraftgrense}}$.

Tabell 15 gir en oppsummering av de prognosene og anbefalingene som har vært tilgjengelige for beslutningstakerne siden 1998 når det gjelder sei.

Tabell 15 Rådgivning fra ICES for sei

Reguleringsår	Prognose for gytebestanden i reguleringsåret (tonn)	Anbefaling om maksimal kvote (tonn)	Anbefaling om maksimal fiskedødelighet	Prognose for gytebestanden påfølgende år (tonn)
1998	205 000	117 000	0,36	207 000
1999	171 000	87 000	0,26	177 000
2000	159 000	89 000	0,26	187 000
2001	219 000	115 000	0,26	257 000
2002	304 000	152 000	0,26	360 000
2003	370 000	169 000	0,26	375 000

Kilde: Basert på Havets ressurser 1996–2002 og kapittel 3.1.4 i ICES' rapporter 1997–2002

Ved rådgivningen for 1998 var gytebestanden antatt å være innenfor sikre biologiske grenser i og med at faktisk bestand ble estimert til 205 000 tonn, mens føre-var-grensen var på 150 000 tonn (jf. tabell 14). ICES karakteriserte likevel bestanden som å være forvaltet utenfor sikre biologiske grenser i 1998 og 1999, fordi fiskedødeligheten var antatt å være høyere enn referansepunktet (vedtatt fiskedødelighet på henholdsvis 0,36 og 0,32, jf. tabell 16, sammenlignet med $FD_{\text{føre-var}}$ på 0,26). I 2001 konstaterte ICES at det hadde vært en tendens til å overestimere fiskedødeligheten og underestimere gytebestanden for sei. Etter dette er bestanden antatt å være innenfor sikre biologiske grenser. Det har ikke vært noen eksplisitt forvaltningsstrategi for bestanden utover det å holde seg innenfor føre-var-referansepunktene.

Rådgivningen for norsk-arktisk sei er i hovedsak basert på enbestandsanalyse og tar i liten grad høyde for samspill med andre bestander gjennom flerbestandsanalyser eller økosystemanalyser.

Forvaltningsmål og beskatningsstrategi

Fiskeridirektoratet og Havforskningsinstituttet utarbeidet i 1997 en rapport om beskatningsstrategi for sei.¹⁴⁴ Rapporten tar utgangspunkt i at bestanden av norsk-arktisk sei er innenfor trygge biologiske grenser, slik at det er grunnlag for å vektlegge også ikke-biologiske konsekvenser ved valg av strategi og kvote. Strategiene vurderes i lys av stabilitet, bærekraftighet og lønnsomhet.

Basert på den historiske utviklingen av gytebestanden påpekes det at «seibestanden har et langt større potensial for utbytte enn den avkastningen den nå gir».¹⁴⁵ Rapporten skisserer noen biologiske og økonomiske konsekvenser av ulike strategier, men vurderer ikke strategiene opp mot etablerte mål for gytebestand og fiskedødelighet. Det er ikke formulert noen målpunkt for bestanden som også ivaretar sosioøkonomiske hensyn.

Analysen viser at en høy fiskedødelighet (0,52) gir den høyeste neddiskonterte inntekten i en fireårsperiode, men vil innebære en stor sannsynlighet for at gytebestanden kommer under grensenivået. Med en lengre tidshorisont ville den mest moderate fiskedødeligheten (0,18) gi høyest verdi. Det påpekes i tillegg at en redusert fiskedødelighet ville gi høyere bestand, bedre tilgjengelighet, lavere fangstkostnader, økt individstørrelse og bedre pris.

På lang sikt anbefaler Fiskeridirektoratet å bygge opp bestanden:

«Dersom seibestanden er vesentlig større enn det nivået som trengs for at gytebestanden skal gi god rekruttering, vil en ha en helt annen frihetsgrad til å fastsette den årlige beskatningsgrad/fiskedødelighet slik at totalkvoten blir jevnest mulig fra år til år. Når gytebestanden derimot er like over det nivået den må være for at rekrutteringen skal være god (MBAL), vil naturlige svingninger i bestanden føre til at det årlige fangstnivå må variere kraftigere.»¹⁴⁶

¹⁴⁴ Fiskeridirektoratet, Rapporter og meldinger 1997 nr. 5 Beskatningsstrategi for norsk-arktisk sei.

¹⁴⁵ Fiskeridirektoratet, Rapporter og meldinger 1997 nr. 5 Beskatningsstrategi for norsk-arktisk sei, s. 6.

¹⁴⁶ Fiskeridirektoratet, Rapporter og meldinger 1997 nr. 5 Beskatningsstrategi for norsk-arktisk sei, s. 18.

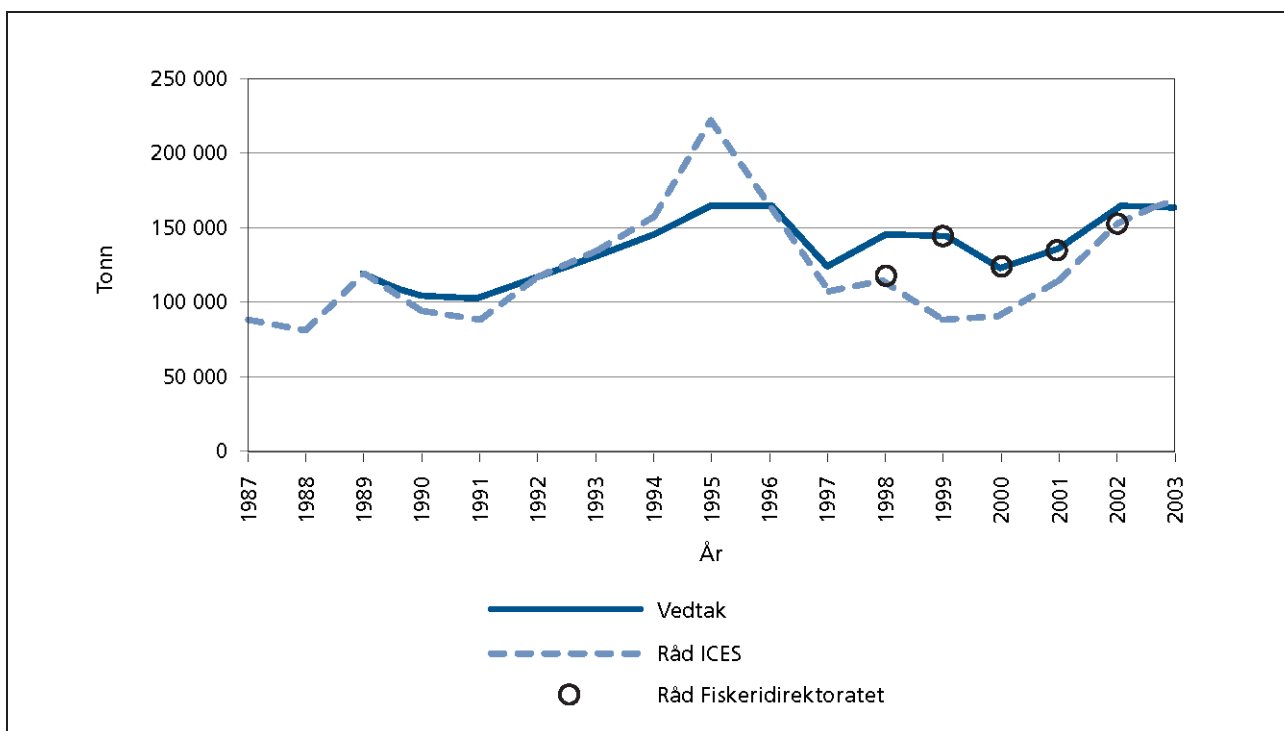
Av stabilitetshensyn anbefales det ikke å redusere kvoten på kort sikt fordi både torske- og hysekvotene har blitt redusert. Det vises også til at beskatningsmønsteret vil bedres som følge av økt minstemål, noe som isolert sett vil bidra til oppbygging av bestanden. Det anbefales å legge til grunn en fiskedødelighet på $FD_{\text{balanse}} = 0,36$, som innebærer en totalkvote for 1998 på 117 000 tonn.

Tabell 16 Fiskeridirektoratets kvoteanbefalinger for norsk-arktisk sei

År	Anbefalt fiskedødelighet	Anbefalt kvote
1998	0,36	117 000
1999	0,32	145 000
2000	0,35	125 000
2001	0,31	135 000
2002	0,26	152 000

Kilde: Brev fra Fiskeridirektoratet til Fiskeridepartementet om fastsettelse av totalkvotene for sei 1997–2002

Etter 1998 har referansepunktene for sei endret seg. Det er ikke utarbeidet noen oppdatert beskatningsstrategi for sei. Imidlertid har Fiskeridirektoratet gitt årlige skriftlige anbefalinger for sei til Fiskeridepartementet. I brevene anbefales det at fiskedødeligheten i framtiden senkes i tråd med de nye referansepunktene for sei, først $FD_{\text{balanse}} = 0,32$ og senere $FD_{\text{føre-var-grense}} = 0,26$. Det vises til at det har vært uoverensstemmelse mellom toktdata og fiskeridata, noe som innebærer at bestandsanslagene er usikre. Fiskeridirektoratet anbefaler at en legger vekt på hensynet til stabilitet for næringen og unngår å endre kvoten kraftig fra det ene året til det andre, under forutsetning av at bestanden er over sikre biologiske grenser. Fiskeridirektoratets kvoteanbefalinger og anbefalte fiskedødeligheter er framstilt i tabell 16.



Figur 16 Kvoteråd og kvotevedtak for sei

Kilde: Brev fra Fiskeridirektoratet til Fiskeridepartementet om fastsettelse av totalkvotene for sei 1997–2002

Forvaltningsvedtak

Figur 16 viser forholdet mellom kvoteråd og kvotevedtak for sei.

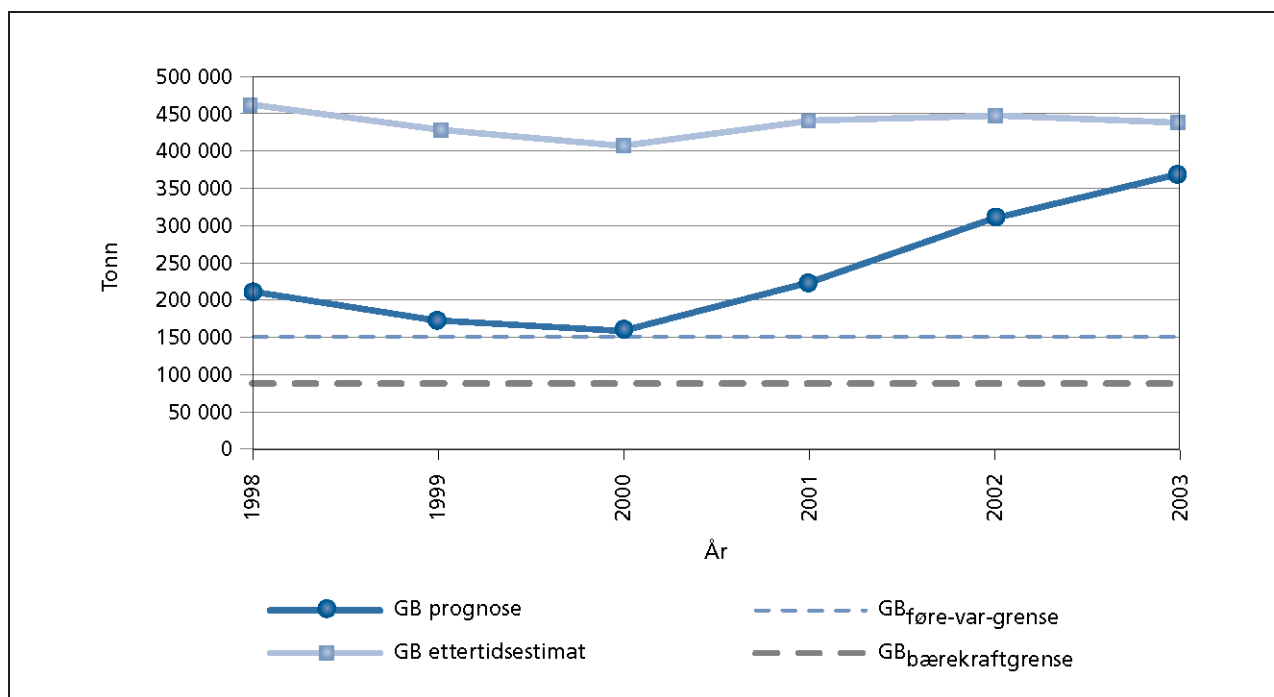
Tabell 17 viser at i årene 1998 til 2002 ble kvotevedtakene fastsatt fra 7 til 66 prosent over de biolo-

giske anbefalingene fra ICES. Kvotevedtakene har vært i tråd med anbefalingene fra Fiskeridirektoratet i hele perioden, unntatt i 1998 da kvoten ble satt til 145 000 tonn, mens direktoratet i likhet med ICES gav råd om en maksimal kvote på 117 000 tonn.

Tabell 17 ICES' råd for kvoter (tonn) og fiskedødelighet sammenholdt med vedtak for sei 1998–2002

År	Anbefalt maks.kvote	Vedtak TAC	Avvik tonn	Avvik %	Vedtatt fiske-dødelighet	Anbefalt maks. fiskedødelighet
1998	117 000	145 000	28 000	24	0,39	0,36
1999	87 000	144 000	57 000	66	0,32	0,26
2000	89 000	125 000	36 000	40	0,35	0,26
2001	115 000	135 000	20 000	17	0,31	0,26
2002	152 000	162 000	10 000	7	0,26	0,26

Kilde: ICES' rapport 2003 kapittel 3.1.4



Figur 17 Avvik mellom prognose og ettertidsestimat for gytebestand for sei

Kilde: Kapittel 3.1.4 i ICES' rapport 1997–2003

Figur 17 viser at gytebestanden for sei har vært over referansepunktet for bærekraft og over føre-var-referansepunktet i hele analyseperioden. Gytebestanden for sei har altså blitt undervurdert i hele perioden.

Oppsummering

Bestanden av norsk-arktisk sei forvaltes av Norge alene. Rådgivningen og forvaltningen tar utgangspunkt i enbestandsanalyser. Kvoteene har vært satt noe høyere enn de biologiske anbefalingene i perioden 1998–2002. Gytebestanden har imidlertid vært over referansepunktet for bærekraft og over føre-var-referansepunktet i hele analyseperioden.

4.3.6 Makrell – nordøstatlantisk

Makrell er en pelagisk stimpfisk. Den nordøstatlantiske bestanden består av tre gytekomponenter fra Nordsjøen, sør og vest av Irland og utenfor Portugal og Spania. Disse vandrer og blandes sammen i Nordsjøen, Skagerrak og Norskehavet. Bestanden har siden 2000 blitt forvaltet av Norge, EU og Færøylene i felleskap.

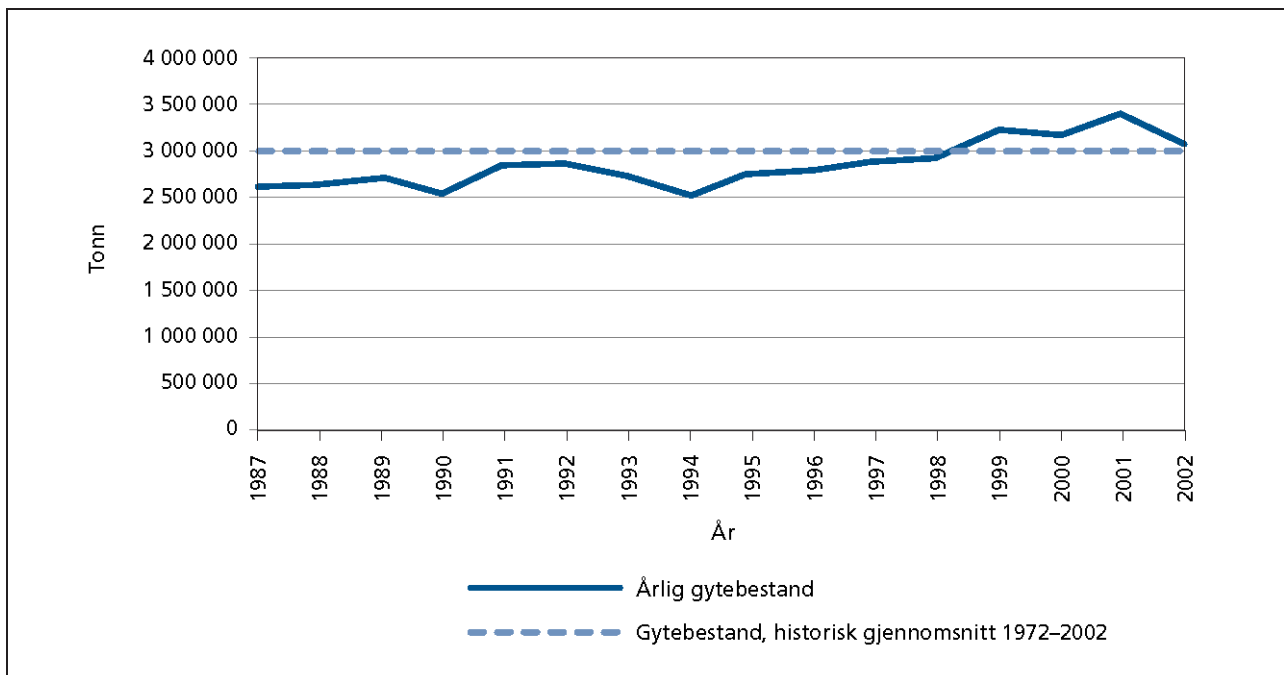
Bestandsutvikling og biologisk rådgivning

ICES gav tidligere separate råd for de ulike gytekomponentene, men har fra 1996 gitt felles råd for

den nordøstatlantiske makrellen, da det er svært vanskelig å skille mellom hvilken komponent det fiskes på. Figur 18 viser at den samlede gytebestanden har vært relativt stabil, men svakt økende i siste del av perioden, og er nå i overkant av det historiske gjennomsnittet på 3 mill. tonn.

Tabell 18 viser referansepunktene som er benyttet for makrell fra 1998 og framover.

ICES har ikke funnet noen biologisk basis for å definere referansepunkt for en bærekraftig gytebestand for makrell. Føre-var-referansepunktet er basert på den laveste gytebestanden som er observert.



Figur 18 Utvikling av gytebestanden for makrell

Kilde: Tabell 3.12.3.a.6 i ICES' rapport 2003

Tabell 18 Referansepunkter for makrell

Type	Gytebestand (tonn)	Fiskedødelighet
Bærekraftighet	Ikke definert	FD _{bærekraftgrense} = 0,26
Føre-var	GB _{føre-var-grense} = 2 300 000	FD _{føre-var-grense} = 0,17

Kilde: Kapittel 3.12.3 i ICES' rapport 2003

Tabell 19 Rådgivning fra ICES for makrell

Reguleringsår	Prognose for gytebestanden i reguleringsåret (tonn)	Anbefaling om maksimal kvote (tonn)	Anbefaling om maksimal fiskedødelighet	Prognose for gytebestanden påfølgende år (tonn)
1998	2 722 000	498 000	0,15–0,2	2 846 000
1999	2 734 000	437 000	0,15	2 866 000
2000	3 872 000	642 000	0,17	3 886 000
2001	3 939 000	665 000	0,17	3 900 000
2002	4 083 000	694 000	0,17	4 057 000
2003	2 986 000	542 000	0,17	2 971 000

Kilde: Havets ressurser 1996–2002 og kapittel 3.12.3 i ICES' rapporter 1997–2002

Referansepunktet for en bærekraftig fiskedødelighet er satt lik 0,26, som er estimert å lede til potensiell bestandskollaps. Ved en fiskedødelighet på 0,17 vil en være 95 prosent sikker på å være over $FD_{\text{bærekraftig}}^{\text{bærekraftig}}$, og dette er grunnlaget for en føre-var-fiskedødelighet.

Tabell 19 gir en oppsummering av prognosene og anbefalingene for makrell i perioden 1998–2003. Bestanden har vært over føre-var-grensen på 2,3 mill. tonn i hele perioden.

Gytebestanden beregnes hvert tredje år. Fangstdata brukes for å analysere totalbestanden. Bestanden undersøkes som tre komponenter, og havforskerne har vært spesielt oppmerksomme på bestanden i Nordsjøen og Skagerrak. Det gis restriktive anbefalinger for denne komponenten som avtalepartene ikke pleier å følge.

Forvaltningsmål og beskatningsstrategi

Det er ikke utarbeidet noen bioøkonomiske analyser eller beskatningsstrategier for makrell. Det innebæ-

rer at det ikke er satt noe målpunkt for hvordan en kan maksimere utbyttet fra bestanden.

Forvaltningsvedtak

Tabell 20 viser hvilke råd som er gitt for kvoter (tonn) og fiskedødelighet sammenholdt med vedtatte kvoter og vedtatt fiskedødelighet for makrell i perioden 1998–2002.

Tabellen viser at summen av kvoter var noe under de vitenskapelige anbefalingene i 2000 (–5 prosent) og 2002 (–2 prosent) og over anbefalingene de øvrige årene i analyseperioden. Ved forhandlingene var Norge og EU enige om at kvoten skulle være konsistent med en fiskedødelighet på 0,15 for 1998 og 1999. Fra om med reguleringsåret 2002 har Færøyene vært anerkjent som kyststat, og de tre partene har inngått forvaltningsavtaler. Siden 2000 har den vedtatte fiskedødeligheten ligget på det nivået som anses som føre-var.

Tabell 20 Råd for kvoter (tonn) og fiskedødelighet sammenholdt med vedtak for makrell 1998–2002

År	Anbefalt maks.kvoter	Vedtatt TAC	Avvik tonn	Avvik %	Vedtatt fiske-dødelighet	Anbefalt maks. fiskedødelighet
1998	498 000	549 000	51 000	10	<0,19	0,15–0,2
1999	437 000	562 000	125 000	29	<0,20	0,15
2000	642 000	612 000	–30 000	–5	<0,17	0,17
2001	665 000	670 000	5 000	1	<0,17	0,17
2002	694 000	683 000	–11 000	–2	<0,17	0,17

Kilde: Havets ressurser 1996–2002 og kapittel 3.12.3 i ICES' rapporter 1997–2002

Oppsummering

Bestanden av nordøstatlantisk makrell forvaltes av Norge, EU og Færøyene. Norge og EU er ikke enige om fordelingen, men inngår årlige forvaltningsavtaler. Norge har ikke utarbeidet bioøkonomiske analyser eller estimert optimal beskatning for makrell. Summen av kvotene lå under de vitenskapelige anbefalingene i 2000 og 2002, men over anbefalingene de øvrige årene i analyseperioden. Det er ikke fastsatt noe referansepunkt for en bærekraftig gytebestand av makrell, men gytebestanden har vært over føre-var-referansepunktet i hele perioden.

4.4 UTBYTTE FRA FISKERESSURSENE

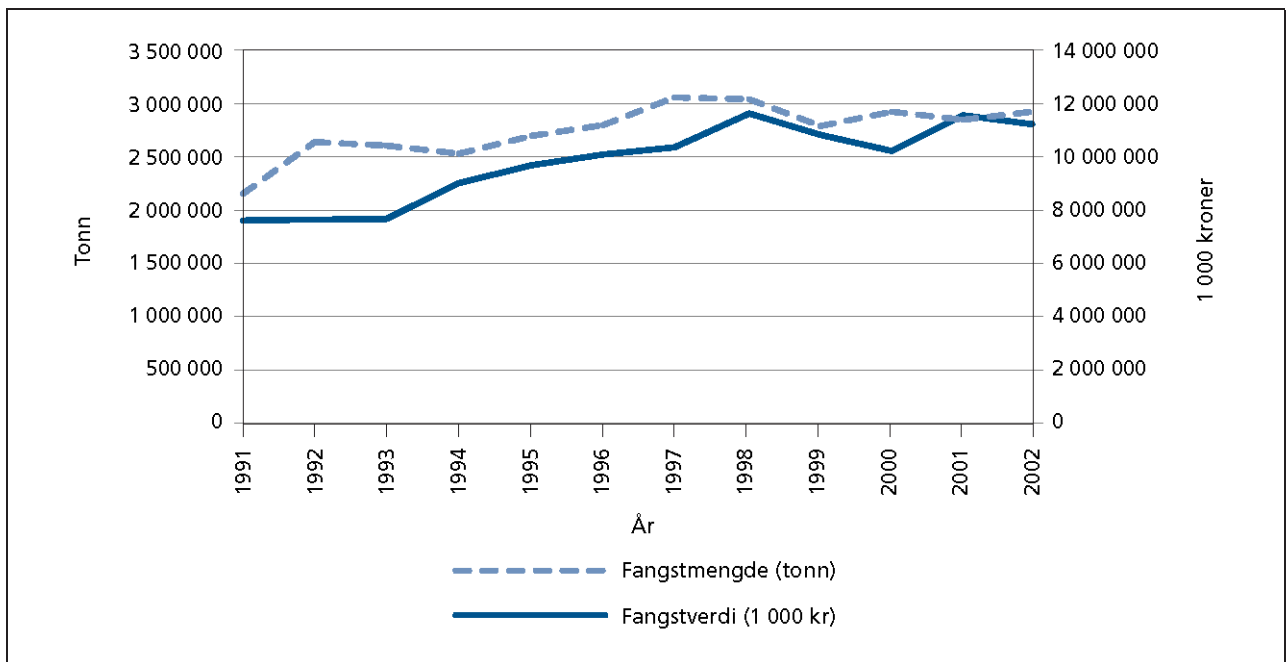
Den samlede fangsten inkluderer all pelagisk fisk, torskefisk, skalldyr, skjell, tang og tare. Målet om høyt varig utbytte kan knyttes til både bedriftsøko-

nomi og samfunnsøkonomi. Utbyttet eller overskuddet den enkelte fisker kan ta ut, er avhengig av fordelingen av fangstrettighetene og kostnadene ved fangsten. I et samfunnsøkonomisk perspektiv er fisk en fellesressurs som, dersom den utnyttes effektivt, kan gi grunnlag for en ressursrente i tillegg til normalt utbytte.¹⁴⁷ Ressursrenten kan beskattes til fordel for fellesskapet. Per i dag hentes ikke ressursrenten inn til statskassen, men tilfaller næringsutøverne og vil være vanskelig å beregne.

Den økonomiske dimensjonen av bærekraftbegrepet og målet om høyt utbytte kan illustreres gjennom utviklingen av oppfisket kvantum og førstehåndsinntekt for norske fiskere.¹⁴⁸ Figur 19 viser at samlet fangstmengde steg fram til 1997 og senere har stabilisert seg på om lag 2,9 mill. tonn. Fangstverdien har de siste årene variert rundt 10–11 mrd. kroner.

¹⁴⁷ En vanlig definisjon for ressursrenten er den økonomiske verdien av en naturressurs. Den er lik overskuddet etter betaling for bruk av vanlige produksjonsfaktorer. I stortingsproposisjoner og stortingsmeldinger fra Fiskeridepartementet brukes begrepet ressursrente, mens en del forskere mener at det er grunnrentebegrepet som skal brukes for fornybare ressurser.

¹⁴⁸ Bruk av førstehåndsinntekt er nærmere beskrevet i kapittel 2 om metode.

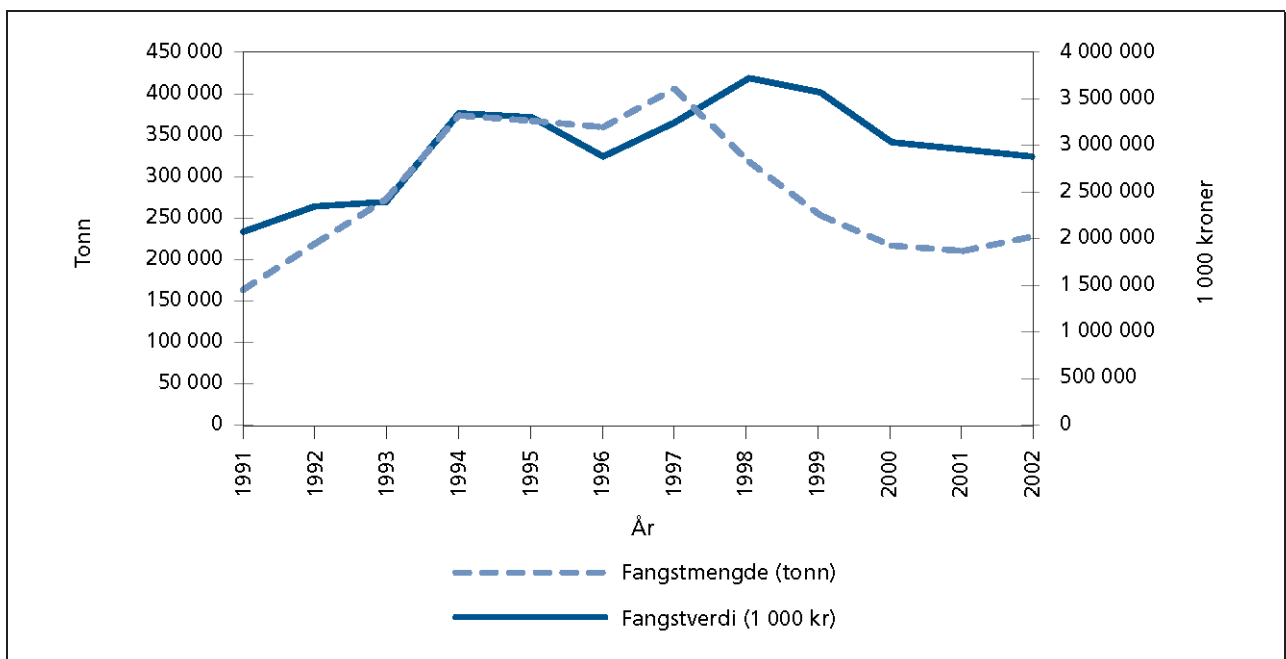


Figur 19 Samlet fangstmengde og fangstverdi for norske fartøy 1991–2002

Kilde: Økonomiske og biologiske nøkkeltal frå dei norske fiskeria 1999–2002 korrigert med konsumprisindeksen 1991–2002 fra Statistisk sentralbyrå

Torskefisk utgjør den største verdien, om lag 50 prosent av den samlede fangstverdien, men denne fiskegruppen har hatt en synkende andel de siste årene. Pelagisk fisk, som inkluderer blant annet sild, makrell og lodde, har bidratt til en økende andel av verdien. Bak den samlede verdien er det store variasjoner i utviklingen for de ulike artene. Nedenfor vises utviklingen for de økonomisk viktigste artene.¹⁴⁹

Figur 20 viser utviklingen i fangstmengde og verdi for den norske fangsten av torsk. Dette inkluderer hovedsakelig norsk-arktisk torsk, men også noe kysttorsk og nordsjøtorsk. I midten av 1990-årene var prisen relativt stabil, og inntekten varierte i takt med fangstmengden. I 1998 økte inntekten, mens fangstmengden gikk ned. Gjennomsnittsprisen økte med over 70 prosent på to år og har siden holdt seg stabil på omkring 13 kroner per kg.



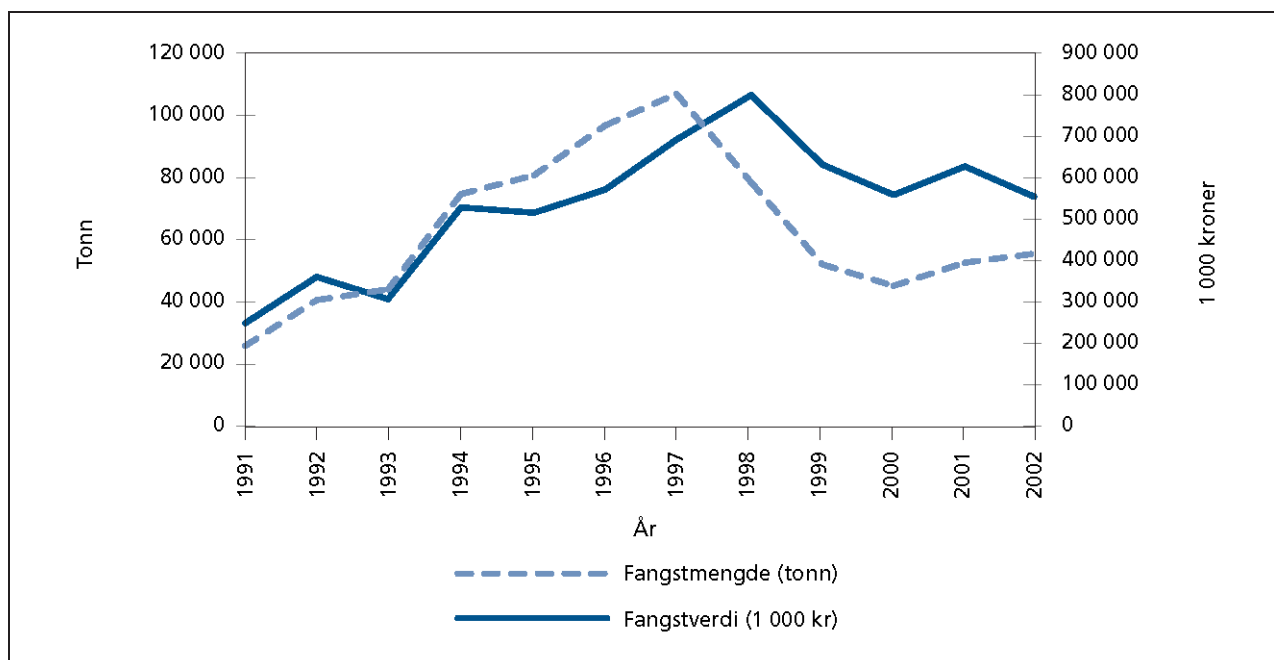
Figur 20 Utvikling i fangstmengde og fangstverdi av torsk for norske fartøy 1991–2002

Kilde: Økonomiske og biologiske nøkkeltal frå dei norske fiskeria 1999–2002 korrigert med konsumprisindeksen 1991–2002 fra Statistisk sentralbyrå

¹⁴⁹ For hvert art kan det inngå flere ulike bestander.

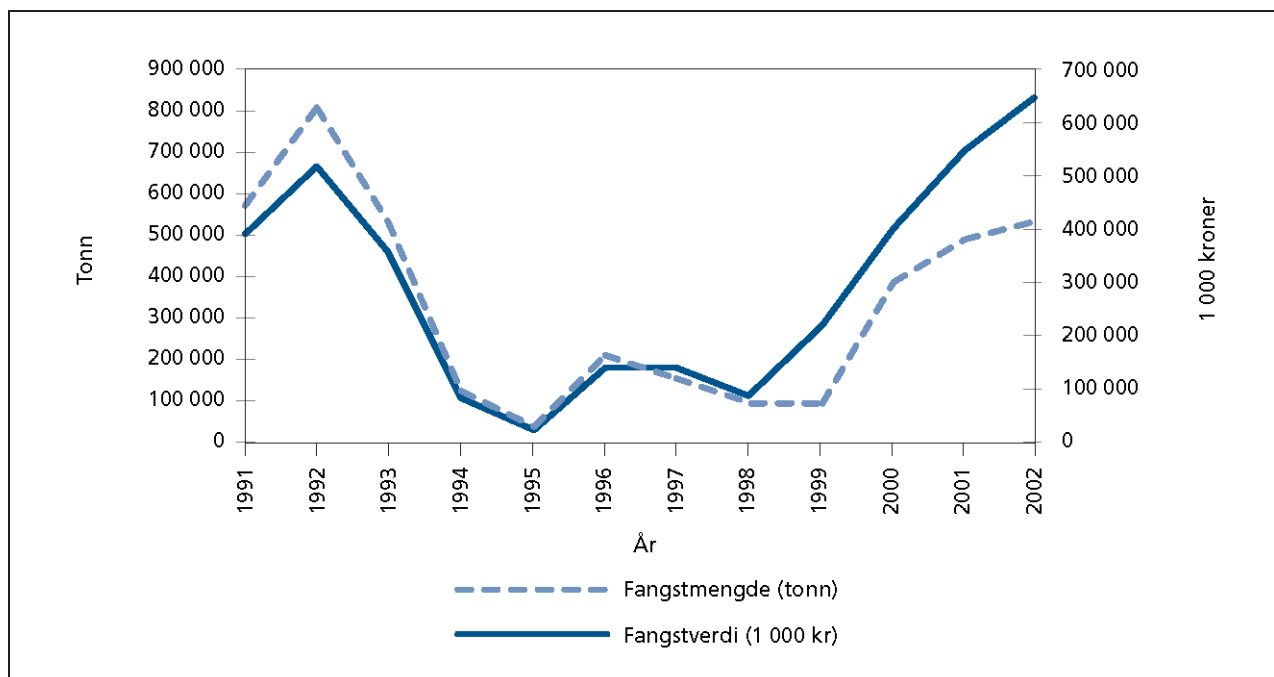
Figur 21 viser utviklingen i fangstmengde og verdi av den norske hysefangsten. Fra 1997 til 1998 ble fangstmengden redusert, mens inntekten økte. Enhetsprisen steg betydelig.

Figur 22 viser at førstehåndsinntekten for lodde har variert med fangstmengden, og både mengde og verdi har økt siden 1998.



Figur 21 Utvikling i fangstmengde og fangstverdi av hyse for norske fartøy 1991–2002

Kilde: Økonomiske og biologiske nøkkeltal frå dei norske fiskeria 1999–2002 korrigert med konsumprisindeksen 1991–2002 fra Statistisk sentralbyrå

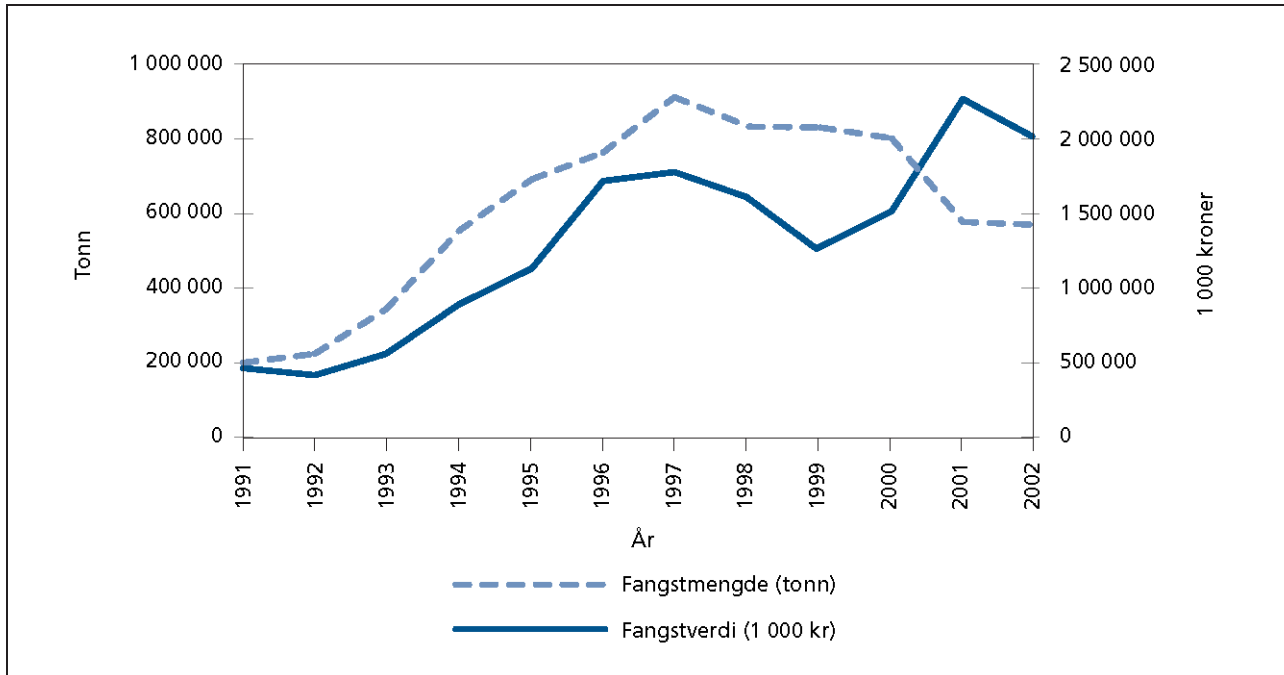


Figur 22 Utvikling i fangstmengde og fangstverdi av lodde for norske fartøy 1991–2002

Kilde: Økonomiske og biologiske nøkkeltal frå dei norske fiskeria 1999–2002 korrigert med konsumprisindeksen 1991–2002 fra Statistisk sentralbyrå

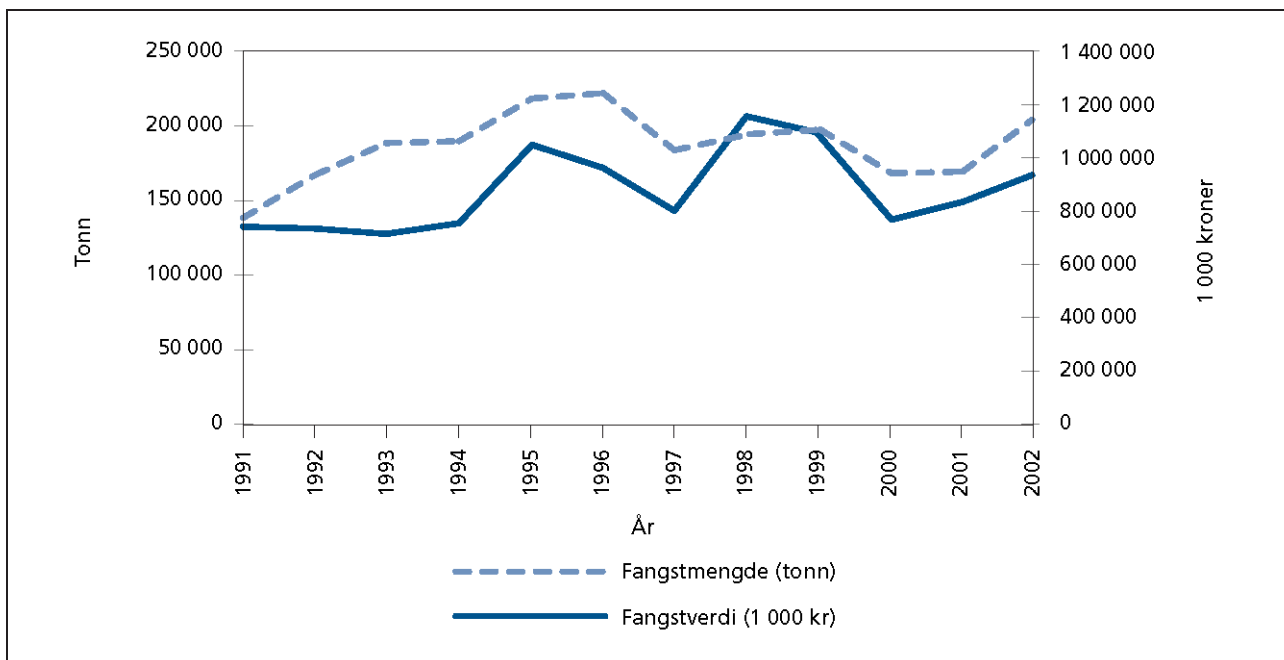
Figur 23 viser utviklingen i fangstmengde og verdi av den norske sildefangsten. I 1990-årene var prisen relativt stabil, og inntekten varierte med fangstmengden. Fra 2000 til 2001 økte inntekten, samtidig som fangstmengden falt. Gjennomsnittsprisen ble fordoblet på ett år.

Som vist på figur 24 har fangstmengden for sei de siste årene vært relativt stabil og variert mellom 170 000 og 180 000 tonn. Inntekten har variert i noe større grad på grunn av prishopp i 1998 og 1999.



Figur 23 Utvikling i fangstmengde og fangstverdi av sild for norske fartøy 1991–2002

Kilde: Økonomiske og biologiske nøkkeltal frå dei norske fiskeria 1999–2002 korrigert med konsumprisindeksen 1991–2002 fra Statistisk sentralbyrå

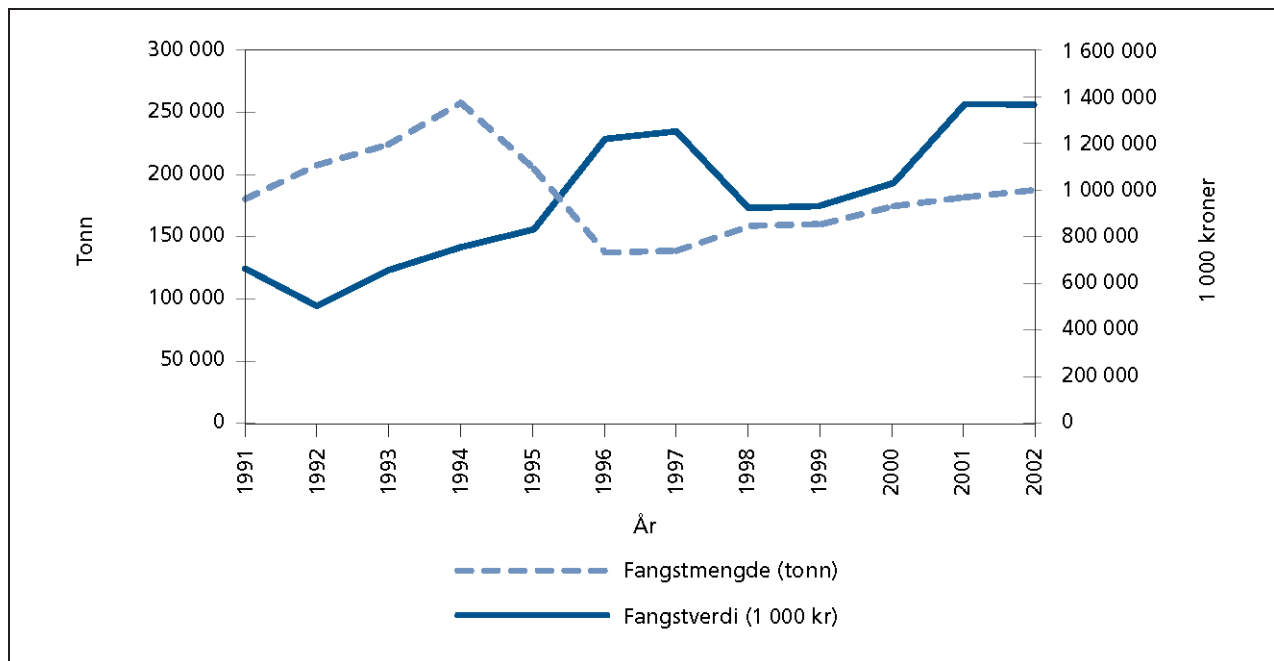


Figur 24 Utvikling i fangstmengde og fangstverdi av sei for norske fartøy 1991–2002

Kilde: Økonomiske og biologiske nøkkeltal frå dei norske fiskeria 1999–2002 korrigert med konsumprisindeksen 1991–2002 fra Statistisk sentralbyrå

Figur 25 viser at fangstmengden for makrell nådde en topp på 260 000 tonn i 1994 og sank deretter til det halve på to år. Samtidig ble gjennomsnittspris-

sen mer enn fordoblet slik at inntektene steg. Fra 1996 til 2002 har fangstmengden hatt en jevn økning, mens verdien har vist store variasjoner.



Figur 25 Utvikling i fangstmengde og fangstverdi av makrell for norske fartøy 1991–2002

Kilde: Økonomiske og biologiske nøkkeltal frå dei norske fiskeria 1999–2002 korrigert med konsumprisindeksen 1991–2002 fra Statistisk sentralbyrå

Utviklingen for de seks økonomisk viktigste fiskeslagene viser at det ikke er en entydig sammenheng mellom fangstmengde og førstehåndsinntekt for norske fiskere. Selv om den samlede inntekten

har vært relativt stabil, er det store variasjoner i inntekten fra de ulike fiskeslagene. Dette kan medføre ustabil inntekt for den enkelte fisker, avhengig av fartøyets fangstrettigheter og fleksibilitet.

5 Fakta – kapasitetsreduksjon og ressursfordeling

5.1 INNLEDNING

Ifølge Fiskeridepartementet er lønnsomhet i næringen og bærekraftig ressursforvaltning hovedmål for fiskeriforvaltningen. En bærekraftig forvaltning av bestandene er en forutsetning for lønnsomhet i næringen. Lønnsomhet i fiskeriene skal bidra til å oppnå de to andre delmålene som er å trygge arbeidsplasser og bosetting langs kysten. Det er først når flåten er lønnsom, at det er mulig å ivareta de andre målene.¹⁵⁰

En viktig forutsetning for bærekraftig ressursforvaltning og lønnsomhet i fiskeriene er at kapasiteten i flåteleddet er tilpasset ressursgrunnlaget. Forvaltningen regulerer kapasiteten gjennom adgangsbegrensninger og ulike strukturordninger. Innføring av adgangsbegrensning skal hindre økt deltakelse i de fiskeriene der slik begrensning er fastsatt. Strukturordninger, som enhetskvoteordningen og kondemneringsordningen, skal gi fartøyeiere incentiv til å ta fartøyet sitt ut av fisket og dermed bidra til å redusere antall fartøy i flåten.

Adgangs- og uttaksreguleringene og strukturordningene påvirker flåtens struktur og geografiske fordeling. For å ivareta målet om en geografisk spredt flåte er det til en del adgangsrettigheter knyttet krav om fylkestilhørighet. Forvaltningen har i noen tilfeller innført krav om fangstlevering til bestemte landanlegg eller regioner i Nord-Norge for å sikre råstofftilførsel. I tillegg stiller forvaltningen krav til fartøyets fylkestilhørighet i en del fiskerier for å begrense salg av fartøy fra de nordligste fylkene til Sør-Norge.

5.2 DE NASJONALE REGULERINGENE

I det følgende presenteres de nasjonale adgangs- og uttaksreguleringene og de ulike virkemidlene som skal bidra til å redusere kapasiteten i flåteleddet og til en variert flåtestruktur og geografisk spredt flåte.

5.2.1 Adgangsreguleringene

Alle eiere av fiskefartøy må ha tillatelse for å drive med ervervsmessig fiske.¹⁵¹ Dette kravet gjelder deltakelse i alle fiskeriene. I en del fiskerier, hvor fangstkapasiteten er blitt for effektiv i forhold til ressursgrunnlaget, er det innført strengere krav til delta-

kelse. For fartøy med de mest effektive fangstredskapene er det innført krav om konsesjon. I kystfiskeriene, der fartøyene opererer med konvensjonelle redskap, er deltakelsen regulert med årlige deltakerforskrifter. Dette gjelder de største fiskeriene, for eksempel fisket etter norsk vårgytende sild og fisket etter norsk arktisk torsk.¹⁵²

I de konsesjonsregulerte fiskeriene er regelverket fast fra år til år. Det innebærer at når en fartøyeier har fått konsesjon til å delta i fisket med et konkret fartøy, kan han beholde retten helt til han selger fartøyet eller mister eiendomsretten til fartøyet, fartøyet forliser eller ervervstillatelsen og/eller konsesjonen eventuelt tilbakekalles av forvaltningen. For å få tildelt en konsesjon kan det blant annet være krav om tidligere aktivitet i det aktuelle fisket og/eller krav knyttet til fartøyets tekniske utforming.

I de fiskeriene som er regulert med årlige deltakertillatelser, fastsettes adgangsbegrensningen for et år av gangen, og vilkårene for å delta framkommer i en årlig deltakerforskrift.¹⁵³ Kriteriene for å delta er som regel tidligere deltakelse i fisket og gjerne i kombinasjon med en nærmere angitt fangstmengde. Denne reguleringsformen er i de senere år tatt i bruk i de viktigste kommersielle fiskeriene i kystfiskeflåten. Av hensyn til forutsigbarheten for den enkelte fiskers investeringer endres ikke deltakervilkårene vesentlig fra år til år. Det innebærer at når en først har fått adgang til å delta i fisket ett år, vil en som hovedregel kunne påregne adgang til å delta også neste år.¹⁵⁴

Gjennom adgangsreguleringer kan en definere en gruppe som får adgang til å delta, og utelukke alle andre. Et annet alternativ er at forskriftens regler definerer ulike grupper. I den ene gruppen kan det væ-

¹⁵² Forskrift av 9. desember 2003 nr. 1481 om adgang til å delta i kystfartøygruppens fiske etter norsk vårgytende sild i 2004; Forskrift av 2. mars 1979 nr. 1 om adgang til å delta i fiske med ringnot; Forskrift av 9. desember 2003 nr. 1484 om adgang til å delta i fisket etter torsk, hyse og sei for fartøy under 28 meter største lengde som fisker med konvensjonelle redskap nord for 62 °N i 2004; Forskrift av 9. desember 2003 nr. 1605 om adgang til å delta i fisket etter torsk, hyse og sei mv. for fartøy på eller over 28 meter største lengde som fisker med konvensjonelle redskap nord for 62 °N i 2004; Forskrift av 12. desember 1986 nr. 2185 om tildeling av tillatelse til å drive fiske med trål, § 2, § 8-1.

¹⁵³ Lov om retten til å delta i fiske og fangst (deltakerloven) av 26. mars nr. 15 1999 § 21.

¹⁵⁴ Referat fra møtet mellom Fiskeridirektoratet og Riksrevisjonen 3. og 4. desember, 2002 og brev av 28. april 2004 fra Fiskeridepartementet til Riksrevisjonen, s. 14.

¹⁵⁰ Referat fra møtet mellom Fiskeridepartementet og Riksrevisjonen 26. juni 2003.

¹⁵¹ Se kapittel 3.2.2 Regulering i norsk fiskeriforvaltning.

re forholdsvis strenge vilkår for å delta, mens en annen gruppe fortsatt er åpen for enhver som er registrert i fiskermanntallet og eier fartøy innført i merkeregisteret. Et eksempel på dette er gruppe I og gruppe II i fisket etter torsk, hyse og sei nord for 62 °N med fartøy under 28 meter med konvensjonelle redskap.¹⁵⁵

5.2.2 Uttaksreguleringene

Fiskeridepartementet, med råd fra Reguleringsrådet, avgjør formelt fordelingen av de norske totalkvotene.¹⁵⁶ På Norges Fiskarlags landsmøte blir det utarbeidet et forslag for hvordan ressursene skal fordeles de neste seks til sju årene. Hensikten med slike langsiktige fordelingsnøkler er å skape forutsigbarhet og stabilitet, som igjen kan danne grunnlag for strukturtilpasning og langsiktig planlegging i fiskeflåten. Dette forslaget til fordeling er en fordelingsnøkkel mellom de ulike flåtegruppene for de forskjellige fiskeslagene i den kommende perioden. Fiskeriforvaltningen under skiftende statsråder har tradisjonelt lagt stor vekt på disse fordelingsvedtakene når de årlige kvoteforskriftene har blitt fastsatt.¹⁵⁷

Bestemmelser om fordelingen av kvoter på norske fiskere og gjennomføringen av fisket framkommer i årlige forskrifter for hvert enkelt fiskeslag. Den norske totalkvoten blir først delt på de ulike fartøy- og redskapsgruppene i gruppekvoter. For eksempel blir totalkvoten på norsk-arktisk torsk fordelt på fire grupper: fartøy med torskestrålkonsesjon, fartøy over 28 meter som fisker med konvensjonelle redskap¹⁵⁸, fartøy under 28 meter som fisker med konvensjonelle redskap og deltar i gruppe I, og fartøy under 28 meter som fisker med konvensjonelle redskap og deltar i gruppe II.¹⁵⁹ Fartøyene i gruppe I er videre delt opp i fire lengdegrupper.

Når det gjelder fisket etter torsk og hyse nord for 62 °N, blir kvotefordelingen mellom de konvensjonelle fartøyene og trålgruppen bestemt ut fra størrel-

sen på totalkvoten. Når den norske totalkvoten er mindre enn 130 000 tonn, får konvensjonelle redskap 72 prosent og trålerne 28 prosent. Når totalkvoten er over 130 000 tonn, utvikles gruppens prosentandeler lineært inntil totalkvoten er 330 000 tonn. Når totalkvoten er over 330 000 tonn, er fordelingen 67 prosent til konvensjonelle redskap og 33 prosent til trålerne.¹⁶⁰ Med en slik kvotestige får trålerne større kvoteandel etter hvert som totalkvoten øker.

Gruppekvoten kan fordeles på enkeltfartøyene i gruppen enten som fartøykvoter eller maksimalkvoter. Når gruppekvoten blir fordelt som fartøykvote, er summen av alle enkeltkvotene tilnærmet lik totalkvoten for gruppen. Fartøykvoten gir dermed fartøyeieren en stor grad av sikkerhet for at hele kvoten kan oppnås, uansett når i løpet av året han velger å fiske.¹⁶¹

Når gruppekvoten blir fordelt som maksimalkvote, er summen av enkeltkvotene større enn gruppekvoten. Maksimalkvoten er et største kvantum som enkeltfartøyene kan fiske. Fisket blir stoppet når gruppekvoten er oppfisket. Dette innebærer at fartøyeieren ikke har garanti for å få fisket hele sin tildelte kvote.¹⁶² De mest aktive og effektive fartøyene får en større andel av gruppekvoten enn de mindre aktive.

Differansen mellom summen av maksimalkvotene og den faktiske gruppekvoten omtales som overregulering og beregnes i prosent av den faktiske gruppekvoten. Dersom gruppekvoten for eksempel er 10 000 tonn og summen av maksimalkvotene er 13 000 tonn, er overreguleringen 30 prosent.¹⁶³

Maksimalkvoten benyttes i de fartøygruppene der det er usikkert hvor stor deltakelse det vil bli i perioden som kommer. Hvis det er lav deltakelse, er det nødvendig å overregulere for å stimulere til økt aktivitet for at hele gruppekvoten skal bli oppfisket. Avhengig av utviklingen i fisket utover året kan overreguleringen endres og maksimalkvotene økes.¹⁶⁴ Høy maksimalkvote har sammenheng med for lav fangstaktivitet i forhold til gruppekvote.

En konsekvens ved bruken av maksimalkvoten er at den i noen tilfeller motiverer til kappfiske innenfor en gruppe.¹⁶⁵ Siden kvoten ikke er garantert, forsøker fiskerne å ta opp kvoten sin raskest mulig. Denne effekten blir forsterket når forvaltningen periodiserer fisket. Ved periodisering blir fiskeaktiviteten stoppet ved en bestemt dato og startet opp igjen

¹⁵⁵ Fiskeridepartementet, Ressurs- og havavdelingen (2003–2004), Faktaark C-6 Deltakerregulering – generelt.

¹⁵⁶ Reguleringsrådets sammensetning er følgende: Fiskeridirektøren (1 medlem), Norges Fiskarlag (5 medlemmer), Fiskeri- og havbruksnærings landsforening (2 medlemmer), Norsk Sjømannsforbund (1 medlem), Norsk Nærings- og Nytelsesmiddelarbeiderforbund (1 medlem), Sametinget (1 medlem), jf. Ressurs- og havavdelingen, Fiskeridepartementet (2003–2004), Faktaark A-26. Kystfiskarlaget fikk stemmerett høsten 2003.

¹⁵⁷ Referat fra møtet mellom Fiskeridirektoratet og Riksrevisjonen 3. og 4. desember, 2002 og brev av 28. april 2004 fra Fiskeridepartementet til Riksrevisjonen, s. 15.

¹⁵⁸ Fartøy over 28 meter som fisker med konvensjonelle redskap ble skilt ut som egen reguleringsgruppe fra 1994. Fram til det var de inkludert i Gruppe I (St.meld. nr. 20 (2002–2003) s. 29).

¹⁵⁹ Forskrift av 19. desember 2003 nr. 1757 om regulering av fisket etter torsk med konvensjonelle redskap nord for 62 °N i 2004; Forskrift av 22. desember 2003 nr. 1774 om regulering av trålfisket etter torsk og hyse nord for 62 °N i 2004.

¹⁶⁰ Reguleringsrådet (2003), sak 13/03.

¹⁶¹ Brev av 28. april 2004 fra Fiskeridepartementet til Riksrevisjonen, s. 15.

¹⁶² St.meld. nr. 20 (2002–2003) Strukturtiltak i kystfiskeflåten, s. 28.

¹⁶³ St.meld. nr. 20 (2002–2003) Strukturtiltak i kystfiskeflåten, s. 28.

¹⁶⁴ Se for eksempel Reguleringsrådets saksdokument SAK 14/03 Regulering av fisket etter sei nord for 62 °N i 2004.

¹⁶⁵ Referat fra møte mellom Fiskeridirektoratet og Riksrevisjonen 3. desember 2002.

senere på året. Periodisering av fisket skal bidra til at fangsten blir fordelt utover året. I årene 2002 og 2003 var det i fisket etter torsk, hyse og sei nord for 62 °N (gruppe I) en for høy overregulering kombinert med at gruppekvoten var periodisert. Sammen medførte dette et kappfiske med den konsekvens at fisket ble stoppet forholdsvis tidlig i første periode av året.¹⁶⁶ Periodisering er et reguleringsmessig virkemiddel som har vært brukt, særlig i maksimalkvoteregulerte fiskerier, og da først og fremst av hensyn til markedet og landindustrien.¹⁶⁷

Alle fiskeriene er ikke like komplekst regulert. For eksempel er ikke kystbrislingfisket kvantumsbegrenset.¹⁶⁸ Fisket etter fiskearten tobis er regulert gjennom periodisering og regulering av maskevidde. Dette fiskeriet er ikke adgangs- eller uttaksregulert.¹⁶⁹

5.2.3 Virkemidler for kapasitetsreduksjon

Begrensning av kapasitet starter ved at et fiskeri blir adgangsbegrenset gjennom krav om konsesjon eller gjennom årlige deltakerreguleringer.¹⁷⁰ Etter at et fiskeri er lukket, kan det settes i verk kapasitetsregulerende tiltak. Det følgende er en gjennomgang av ulike tiltak som Fiskeridepartementet benytter for å redusere kapasiteten i flåteleddet.

Begrensning av lengde og lasteromsvolum

De fleste fartøy i adgangsbegrensede fiskerier får tildelt kvote i forhold til en fastsatt lasteromskapasitet eller en fastsatt hjemmelslengde. I de konsesjonsregulerte fiskeriene må det søkes om tillatelse fra forvaltningen for ombygging eller utskiftning. Forvaltningen vurderer om dette vil føre til en økning i kapasitet, og kan gi avslag på det grunnlaget. Det foreligger bestemmelser om en øvre grense for lasteromsvolum ved utskiftning i de fleste konsesjonsregulerte fiskeriene.¹⁷¹

I de lukkede kystfiskeriene er kvotestørrelsen nå fastsatt i forhold til en fastsatt lengde (hjemmelslengde) og ikke i forhold til fartøyets faktiske lengde. Hjemmelslengden er basert på det opprinnelige kvotebærende fartøys faktiske lengde på en bestemt dato (skjæringsdato). I de konsesjonsregulerte fiskeriene kan kvoten være fastsatt i forhold til fastsatt

konsesjonskapasitet eller i forhold til annet grunnlag. Dette gjøres for å begrense fiskerens incentiv til å bygge ut fartøyet for å komme i en ny størrelsesgruppe.

Et eksempel på dette er de største fartøyene i gruppe I i fisket etter torsk.¹⁷² De får tildelt fartøykvote etter lengden registrert før 21. desember 1998.¹⁷³ I løpet av 1990-årene ble skjæringsdatoen i denne delen av torskefisket flyttet flere ganger. Dette bidro til at fartøyeiere bygde ut fartøyene og reduserte driftsgrunnlaget for dem som ikke økte lengden. Totalkvotene økte fram til 1997, og konsekvensen av økningen av tildelte kvoter ble dermed ikke tydelig før totalkvoten begynte å bli mindre. Grunnen til at skjæringsdatoen ble endret, var presset fra næringen.¹⁷⁴ Det antas at dette er en sterk medvirkende årsak til kapasitetsoppbyggingen i kystflåten i denne perioden.¹⁷⁵

Skjæringsdatoen for kvotekapasitet i fiske etter torsk har nå stått fast siden 1998. Ombygging (forlengelse) av båten gir dermed ikke lenger uttelling i form av større kvote. Skjæringsdatoene i havfiskeflåten har stått fast siden de konsesjonsbelagte fiskeriene ble stengt. Datoen ligger fast for alle gruppene i kystfiskeriene etter hvert som fiskeriene er blitt lukket.¹⁷⁶

Tidligere var det investeringsbegrensninger i noen av de konsesjonsregulerte gruppene, men dette ble fjernet i 1998. I perioden 1988–1998 fastsatte Fiskeridepartementet årlig øvre grense (investeringsramme) for investeringsvolumet og antall utskiftninger innen fartøygruppene torsketrål, nordsjøtrål og ringnot, og fra 1990 også for reketrål. Hensikten med disse reguleringene var å hindre en oppbygging av overkapasiteten i den norske fiskeflåten. Fiskeridepartementet la den gang vekt på at fornyelsen av fiskeflåten burde skje jevnt og uten at kapasiteten økte.¹⁷⁷ Etter 1998 har det ikke vært tilsvarende begrensninger på utskiftningstakten i fiskeflåten.

I 2000 ble utskiftningsbestemmelsen for torsketrålere, ringnotfartøy og reketrålere liberalisert. Tidligere bestemmelser med kapasitetsvurdering og forholdsmessighet mellom konsesjonskapasitet og faktisk lastekapasitet ble erstattet med regler om at en ikke skulle kunne skifte ut til fartøy med en lasteromskapasitet større enn 1000 m³ (torsketrål og

¹⁶⁶ Reguleringsrådet (2003), sak 13/03.

¹⁶⁷ Brev av 28. april 2004 fra Fiskeridepartementet til Riksrevisjonen, s. 15.

¹⁶⁸ Forskrift av 22. desember 2003 nr. 1775 om regulering av fisket etter brisling 2004.

¹⁶⁹ Reguleringsrådet (2003), sak 31/03. Fartøy som fisker etter blant annet tobis med industritrål eller nordsjøtrål, må søke om tillatelse, jf. forskrift av 12. desember 1986 nr. 2185 om tildeling av tillatelse til å drive fiske med trål, § 5-1 og § 5-5.

¹⁷⁰ Referat fra møte mellom Fiskeridirektoratet og Riksrevisjonen 8. april 2003.

¹⁷¹ Se for eksempel forskrift av 2. mars 1979 nr. 1 om adgang til å delta i fiske med ringnot.

¹⁷² Gruppe I er fartøy under 28 meter som fisker etter torsk med konvensjonelle redskap. Gruppe I er adgangsregulert.

¹⁷³ Forskrift av 19. desember 2003 nr. 175 om regulering av fisket etter torsk med konvensjonelle redskap nord for 62 °N i 2004, § 8. Dette gjelder den gruppen som deltok i fisket i 2002.

¹⁷⁴ Referat fra møte mellom Fiskeridepartementet og Riksrevisjonen 26. juni 2003.

¹⁷⁵ Brev av 28. april 2004 fra Fiskeridepartementet til Riksrevisjonen, s. 14.

¹⁷⁶ Referat fra møte mellom Fiskeridepartementet og Riksrevisjonen 26. juni 2003.

¹⁷⁷ Jf. Ot.prp. nr 67 (1997–98), s. 42

rekestrål) og 2000 m³ (ringnot). Endringen medførte at torsketrålerne med en faktisk lastekapasitet på for eksempel 200 m³ nå kan skiftes ut med et fartøy med en faktisk lastekapasitet på 1000 m³, uten noen kapasitetsvurdering. Kvoten vil imidlertid ikke øke som følge av en slik utskiftning.¹⁷⁸

Det er stort sett opp til den enkelte fisker hvor stort fartøy han vil ha, innenfor fastsatte lengdebegrensninger eller lasteromsbegrensninger. Regelverket er utformet slik at fiskerne må være rasjonelle, økonomiske aktører og bygge etter eget inntjeningsgrunnlag, uten at myndighetene detaljstyrer fartøyutformingen så lenge en holder seg innenfor den fastsatte størrelsesbegrensningen.

Reduksjon av antall fartøy – strukturordninger

Fangstevnen har økt med den teknologiske utviklingen av fartøy og redskap. Virkemidlene er i stor grad rettet mot å redusere antall fartøy.¹⁷⁹ To strukturvirkemidler som skal bidra til å redusere antall fartøy i fisket, er enhetskvoteordningen og kondemneringsordningen. Enhetskvoteordningen har tidligere vært rettet mot de konsesjonsregulerte fiskeriene og fartøyene over 28 meter med konvensjonelle redskap. I januar 2004 ble det innført strukturvirkemidler i resten av kystfiskeflåten i de adgangsregulerte fiskeriene.¹⁸⁰

Enhetskvoteordningen

Formålet med enhetskvoteordningen er å redusere antall fartøy. Ved å benytte enhetskvoteordningen kan en fartøyeier ta et fartøy ut av fisket og få tillatelse til å overføre kvoten til et annet fartøy. Det gjenværende fartøyet får dermed økt driftsgrunnlag. Enhetskvotetillegget gir til det gjenværende fartøyet i 13 år når fartøyet som tas ut, tas ut av Merkeregisteret, eller i 18 år hvis fartøyet kondemneres. Fartøyet som tas ut av Merkeregisteret kan senere, som hovedregel, ikke benyttes til ervervsmessig fiske. En fartøyeier, rederi eller samarbeidende rederier kan søke om å bruke enhetskvoteordningen.

De fartøygruppene som i perioden 1998–2002 hadde tilbud om enhetskvoteordningen, var ringnotflåten, torsketrålflåten, seitrålflåten, fartøy over 28 meter som driver med torskefiske med konvensjonelle redskap, grønlandsrekeflåten og fartøy med in-

dustritråltillatelse. Den første fartøygruppen som fikk ordningen innført, var ferskfisk- og rundfrystrålerne. Ordningen gjaldt fra 1985 til 1988. Gjennom denne ordningen kunne redere som hadde flere fartøy, slå sammen disse, ta ut et fartøy og overføre kvoten til et annet fartøy i fire år.

Torsketrålerne fikk tilsvarende ordning for perioden 1990–1994 og ytterligere en ny ordning i perioden 1996–2000. Ordningen var slik at en fikk beholde den økte kvoten i 13 år. Ordningen fra 2000 var ytterligere utvidet slik at en ved kondemnering fikk beholde den økte kvoten i 18 år.

Ringnotgruppen fikk for første gang tilbud om ordningen i 1996 og i 2000. Grønlandsrekestrålerne fikk tilbudet om enhetskvoteordningen første gang i 1994. I denne gruppen fikk en beholde enhetskvotetillegget i ti år. I juli 2000 fikk fartøy over 28 meter som fisker med konvensjonelle redskap, ordningen, mens seitrålerne fikk den i februar 2001. Industritrålerne fikk den i juli 2002.¹⁸¹

I 2002 ble det etablert et eget konsesjons- og deltakerregister, hvorfra en blant annet kan hente ut opplysninger om antall fartøy tatt ut gjennom enhetskvoteordningen. I perioden 2000–2002 ble 97 fartøy tatt ut av fisket gjennom denne ordningen. Det finnes imidlertid ikke sammenfattet informasjon som viser virkningene av samtlige enhetskvoteordninger som ble innført før 2000.¹⁸²

Kondemneringsordninger

I perioden 1998–2002 var det to typer kondemneringsordninger. Den ene var ren kondemnering, som er en økonomisk støtte til fartøyeiere som tar sine fartøy ut av fisket permanent, og konsesjoner og deltakeradganger oppgis. Den andre var kombinert kondemnering, som var økonomisk støtte til fartøyeiere som tok fartøyet ut av fisket og overførte rettighetene til et nytt fartøy. Denne ordningen varte bare i ett år, fra 1998 til 1999. Kondemneringsordningen var også kombinert med enhetskvoteordningen i 2000. I perioden 1998–2002 var antall fartøy tatt ut av fisket som følge av enten ren kondemnering eller kombinert kondemnering henholdsvis 118 og 41.

Tabell 21 viser ordningene fordelt på lengdegrupper. Den viser at det var den minste lengdegruppen som særlig benyttet seg av ordningen i perioden.

¹⁷⁸ Brev av 28. april 2004 fra Fiskeridepartementet til Riksrevisjonen, s. 29.

¹⁷⁹ Referat fra møte mellom Fiskeridepartementet og Riksrevisjonen 26. juni 2003.

¹⁸⁰ Forskrift av 7. november nr. 1309 om spesielle kvoteordninger for kystfiskeflåten.

¹⁸¹ Brev av 22. september 2003 fra Fiskeridirektoratet til Riksrevisjonen.

¹⁸² Brev av 28. april 2004 fra Fiskeridepartementet til Riksrevisjonen, side 17.

Tabell 21 Kondemneringsordningen fordelt på lengdegrupper

Lengdegruppe	Ren kondemnering 1998–2002	Kombinert Kondemnering 1998–1999
10,67–15 meter	74	24
15–20 meter	38	15
over 20 meter	6	2
Totalt	118	41

Kilde: SND¹⁸³

5.2.4 Virkemidler for å ivareta mål om geografisk fordeling

De geografiske hensyn i fordelingen av fiskeflåten kan foretas gjennom adgangsreguleringene. Fiskeridepartementet regulerer ikke på kommunalt nivå, men hvis det skal pekes ut noen satsingsområder, er det tiltakssonen Nord-Troms og Finnmark som er satsingsområde generelt i den norske forvaltningen.¹⁸⁴ Fiskeriforvaltningen legger til grunn at lovverket ikke gir tilstrekkelig hjemmel til å ta regionale hensyn ved tildeling av årlige deltakeradganger. Utgangspunktet til fiskeriforvaltningen er at årlige deltakeradganger må tildeles etter andre kriterier enn dette.¹⁸⁵ Det juridiske kontoret i Fiskeridirektoratet har tolket formålsparagrafen av deltakerloven slik at adgang til fiskerier først og fremst skal gis uavhengig av hvor fiskeren kommer fra eller hvor båten er registrert.¹⁸⁶

Distriktsmessige begrensninger ved salg av fartøy for fortsatt drift

For å ivareta regionale hensyn kan forvaltningen fastsette vilkår som fylkes- eller distriktsbinding for det enkelte fartøyet.¹⁸⁷ Dette gjøres for å hindre at et fiskefartøy blir solgt for fortsatt drift over fylkesgrensene. Etter dagens regler må kjøper og selger ha vært registrert i fiskermanntallet i samme fylke i 12 måneder før kjøpet for at en kjøper av et fartøy skal kunne få overta selgerens adgang til å delta i gruppen.¹⁸⁸ Denne regelen gjelder to fartøygrupper som har adgang til å delta i fisket etter torsk, hyse og sei nord for 62 °N: fartøy under 28 meter som fisker med konvensjonelle redskap (gruppe I) og fartøy

over 28 meter som fisker med konvensjonelle redskap. Vilkåret gjelder likevel ikke ved salg av fartøy til tiltakssonen Nord-Troms og Finnmark. Her har en fritt kunnet kjøpe fartøy inn til sonen.¹⁸⁹

Vilkår som fylkesbinding eller forretningsadresse blir fulgt opp i varierende utstrekning. Fiskeriforvaltningen sjekker oppgitte adresser opp mot folkeregisteret, manntallsregisteret og lignende. Folkeregisteret har ansvaret for å ikke godkjenne flytting som ikke er reell. Direktoratet kan bare etterprøve på mistanke. Lokale myndigheter skal kontrollere at boplikten overholdes. Fiskeridirektoratet kan oppdage avvik når en fartøyeier sender inn en ny søknad og en annen adresse enn tidligere er oppgitt. På mistanke kan en drive fysisk kontroll med oppmøte på bostedsadresse. Dersom en oppdager at tillatelser er gitt på gale premisser, blir ikke tillatelsen trukket automatisk tilbake, men det gjøres en helhetlig vurdering der alle forhold tas i betraktning.¹⁹⁰

Departementet viser til at det er mulig å omgå boplikten ved erverv av fartøy i ovennevnte grupper ved at kjøperen eller en person med oppdrag fra den interesserte kjøperen bor ett år i det fylket hvor båten er kjøpt, og deretter flytter. Regionsbinding av fiskefartøy opprettholdes ikke i tilfelle flytting. Det er vanskelig for Fiskeridepartementet å gjøre noe med dette. Selv om fartøyet ikke kan selges over fylkesgrensene, kan den nye eieren ikke nektes å flytte. Delt eierskap, hvor for eksempel 51 prosent av eierinteressene har tilknytning til Finnmark, kan også etableres.¹⁹¹

Departementet mener at geografiske begrensninger egentlig er i motstrid til at fisken er en fellesressurs. Fylkesgrensene gjør at det blir mindre dynamikk enn det ellers ville ha vært.¹⁹² Samtidig vurderes fylkesbindingen i gruppe I som et positivt bidrag til å opprettholde en variert kystflåte. Denne flåten danner grunnlag for bosetting og virksomhet i lokalsamfunn flere steder langs kysten enn hva som ville

¹⁸³ Brev av 27. november, 2003 fra SND til Riksrevisjonen.

¹⁸⁴ Referat fra møtet mellom Fiskeridepartementet og Riksrevisjonen 26. juni 2003.

¹⁸⁵ Deltakerloven § 21 og saltvannsfiskeloven § 4.

¹⁸⁶ Referat fra møtet mellom Fiskeridirektoratet og Riksrevisjonen 3.-4. desember 2002.

¹⁸⁷ Referat fra møtet mellom Fiskeridirektoratet og Riksrevisjonen 3.-4. desember 2002.

¹⁸⁸ Forskrift av 9. desember 2003 nr. 1484 om adgang til å delta i fisket etter torsk, hyse og sei for fartøy under 28 meter største lengde som fisker med konvensjonelle redskap nord for 62 °N i 2004, § 5; Forskrift av 9. desember 2003 nr. 1605 om adgang til å delta i fisket etter torsk, hyse og sei for fartøy på eller over 28 meter største lengde som fisker med konvensjonelle redskap nord for 62 °N i 2004, § 4.

¹⁸⁹ St.meld. nr. 20 (2002–2003) Strukturtiltak i kystfiskeflåten, s. 27.

¹⁹⁰ Referat fra møtet mellom Fiskeridepartementet og Riksrevisjonen, 26. juni 2003 og brev av 28. april 2004 fra Fiskeridepartementet til Riksrevisjonen, s. 17.

¹⁹¹ Referat fra møte mellom Fiskeridepartementet og Riksrevisjonen, 26. juni 2003.

¹⁹² Referat fra møte mellom Fiskeridepartementet og Riksrevisjonen, 26. juni 2003.

vært situasjonen dersom fartøy med deltakeradgang i gruppe I fritt kunne omsettes mellom fylkene.¹⁹³

Avkorting i enhetskvoten

I noen fiskerier vil en fartøyeier som søker å slå sammen rettighetene fra et fartøy i Nord-Norge til et i Sør-Norge ved hjelp av enhetskvoteordningen, miste en andel av kvoten. Kvoten som overføres avkortes med en prosentandel som omfordeles til resten av fartøygruppen.

- For fartøy over 28 meter som fisker torsk, vil det være en avkorting på 20 prosent dersom fartøyet som tas ut gjennom enhetskvoteordningen, er merkeregistrert i Finnmark, Troms, Nordland, Nord-Trøndelag eller Sør-Trøndelag, og fartøyet som blir tildelt enhetskvoten, er i Sør-Norge.¹⁹⁴
- I grønlandsrekeflåten er avkortingen $\frac{2}{3}$ av enhetskvoten dersom fartøyet som tas ut, er merkeregistrert i Finnmark, Nordland eller Troms, og fartøyet som tildeles enhetskvoten, er i Sør-Norge.¹⁹⁵
- I torsketrålflåten er det ikke tillatt å tildele enhetskvoten til et fartøy i Sør-Norge dersom fartøyet som tas ut, var merkeregistrert i Finnmark, Troms eller Nordland før 1. januar 1996.¹⁹⁶
- I ringnotflåten er det 5 prosent avkorting dersom både mottaker og den som får tildelt kvoten, er i Nord-Norge, 5 prosent ved flytting av enhetskvoten fra Sør-Norge til Nord-Norge, 15 prosent dersom begge fartøyene er i Sør-Norge, og 40 prosent dersom fartøyet som tas ut, er merkeregistrert i Nord-Norge og det fartøyet som får tildelt kvoten, er i Sør-Norge.¹⁹⁷

Tilleggskonsesjoner knyttet til fartøyet som tas ut ved hjelp av enhetskvoteordningen, overføres etter en distrikts- og fiskeripolitisk vurdering.¹⁹⁸

Leveringsforpliktelser

Det er stilt leveringsvilkår av fangst ved en del torsketrållattelser til bestemte regioner, fylker,

kommuner eller anlegg. Leveringsvilkår går ut på at eieren ved tildeling av tillatelsen samtidig blir pålagt en plikt til å levere all fangst eller deler av fangsten til en navngitt bedrift, en kommune, et distrikt, en region eller et fylke.¹⁹⁹ Ved begynnelsen av 2003 var det 36 torsketrålere som hadde leveringsforpliktelser.²⁰⁰ I 2003 var det i alt 78 fartøy med torsketrållattelse.²⁰¹

5.3 KAPASITETSREDUKSJON

Definisjonen av overkapasitet i et fiskeri er den høstingskapasiteten som går utover minimumsnivået som er nødvendig for å høste det ønskede kvantumet av fisk til lavest mulig kostnad.²⁰² Overkapasitet innebærer dermed et økonomisk tap for fiskerne fordi ressursene høstes med høyere kostnader enn nødvendig. Andre konsekvenser er at reguleringene for fisket blir omfattende og detaljerte, og at kontrollkostnadene blir høye.²⁰³

En flåtes kapasitet er definert som hvor mye ytelse flåten klarer å generere til fiske innen en gitt tidsperiode. En fiskeflåtes kapasitet kan deles inn i fire komponenter:²⁰⁴

- 1 antall fiskefartøy
- 2 størrelsen på hvert fartøy
- 3 fartøyets tekniske effektivitet
- 4 potensiell fisketid per fartøy innen en spesifikk periode

Størrelsen på fartøyet er gitt av lengde, bredde og tonnasje. Lengde og bredde sier noe om det disponible arealet på fartøyet, mens bruttotonnasje er et mål for fartøyets innvendige romvolum. Bruttotonnasje er dermed en sterk indikator for størrelsen på lastevolumet til fartøyet.²⁰⁵ Et større fartøy gir

- større tankkapasitet for brennolje og ferskvann
- større lasterom for bearbeidet fangst eller fisk i bulk
- mulighet til nedkjøling eller nedfrysing
- større dekkareal for fangstbehandling om bord

Faktorer som øker fartøyets effektive kapasitet:

- større maskin- eller motorkraft: Størrelsen på hovedmotor og hjelpekraft er avgjørende for et fartøys trekkraft. Effekten på maskineriet er bestemmende for blant annet redskapsmengden til et fiskefartøy og ytelse til produksjon av elektrisk kraft. Den elektriske kraften går til kuldean-

¹⁹³ St.meld. nr. 20 (2002–2003), s. 70.

¹⁹⁴ Forskrift av 28. juli 2000 nr. 795 om enhetskvoteordning og rederikvoteordning for konvensjonelle fartøy på eller over 28 meter.

¹⁹⁵ Forskrift av 30. juni 2000 nr. 650 om enhetskvoteordning for grønlandsrekeflåten.

¹⁹⁶ Forskrift av 30. juni 2000 nr. 648 om enhetskvoteordning og rederikvoteordning for torsketrålflåten. Dette forbudet gjelder ikke dersom både det gjenværende og det uttatte fartøyet drev ombordproduksjon.

¹⁹⁷ Forskrift av 30. juni 2000 nr. 649 om enhetskvoteordning og rederikvoteordning for ringnotflåten.

¹⁹⁸ Gjelder alle fartøygruppene med enhetskvoteordning, se for eksempel: Forskrift av 30. juni 2000 nr. 648 om enhetskvoteordning og rederikvoteordning for torsketrålflåten, § 6 c), sjette ledd.

¹⁹⁹ Fiskeridepartementet, Ressurs- og havavdelingen, (2003–2004), Faktaark C-4-1 Leveringsvilkår.

²⁰⁰ Statistikk mottatt fra Fiskeridirektoratet

²⁰¹ Fiskefartøy, fiskarar, konsesjonar og årlege deltakaradgangar (2003), tabell 28.

²⁰² FAO (1999), s. 5.

²⁰³ St.meld. nr. 20 (2002–2003), s. 35.

²⁰⁴ FAO (1999), s. 3.

²⁰⁵ SINTEF Fiskeri og havbruk AS (2003), s. 5.

- legg til fryserom, maskineri til foredling om bord og vinsjeanlegg til håndtering av redskap m.m.
- tyngre redskapsutrustning som større nøter, tråler (dobbel- eller trippeltrål), mer line- og garnbruk
 - større vinsjer (som gir større trekraft), større sidepropeller eller større kraner

Et større fartøy med utvidet teknisk kapasitet får dermed

- økt fangstevne ved at en tar et større kvantum på kortere tid
- økt mulighet til å drifte i dårlig vær, på ulike hav- og fiskebanker hele året
- økt mulighet til å følge fisken og fiske flere typer fiskeslag
- økt turlengde fordi lastekapasiteten er større og lagringstiden forlenget på grunn av nedkjølingsmuligheter
- bedret arbeidsmiljø for mannskapet, noe som er viktig når det er vanskelig å rekruttere godt kvalifisert mannskap²⁰⁶

5.3.1 utfordringer ved regulering av kapasitet

I en situasjon hvor det er samsvar mellom kapasitet og ressursgrunnlag, vil fiskerinæringen som helhet tape på økt kapasitet i fiskeflåten. Likevel er det en del mekanismer som gjør det rasjonelt for den enkelte fartøyeier å utvide sin egen kapasitet. I fiskerier uten noen adgangsbegrensninger eller kvote, det vil si helt åpne fiskerier, vil fiskerne alltid ha incentiv til samlet å investere i kapital til et nivå som er langt høyere enn det ressursforvalterne definerer som optimalt. Fiskerne vil alltid ha incentiv til å investere i fartøy og redskap så lenge forventet nåverdi av avkastningen er høyere enn kapitalkostnaden.²⁰⁷

Når det gjelder beslutningen om å investere, er det en del ulikheter mellom en vanlig bedrift og et fiskeri. Ifølge vanlig økonomisk teori definerer en bedrift selv hva den optimale kapitalinnsatsen er, og det er bedriften selv som investerer i kapitalen. Det betyr at hvis kapitalnivået innebærer økonomisk tap, vil bedriften foreta de rette justeringene. I vanlig bedriftsøkonomisk teori er dermed over- eller underka-

pasitet et kortsiktig problem fordi bedriften alltid vil justere kapitalnivået for å komme på optimalt nivå. I fiskeriene er fiskeflåtens optimale kapasitet definert av ressursforvalterne, mens det ikke er forvalterne som investerer i selve fartøykapitalen.²⁰⁸ Ressursforvalterne må, gjennom reguleringer, påvirke fartøyeierne til å foreta de rette justeringene på kapasiteten.

Et annet viktig moment er at fiskefartøy ikke kan brukes til noe annet enn fiske. Kapitalinnsatsen i fiskeriene er med andre ord svært lite tilpasningsdyktig, og det blir vanskelig å redusere kapitalnivået når den først er bygd opp. Det betyr at det skal sterke incentiver til for at fiskerne skal velge å trekke fartøyet ut av fisket, og gjerne mye sterkere enn i andre næringer der det koster mindre å redusere kapitalnivået.²⁰⁹

I land der noen fiskerier er strengere regulert enn andre, vil de overflødige fiskefartøyene flytte fra strengt regulerte fiskerier til fiskerier som har åpen tilgang. Etter hvert blir alle fiskeriene strengt adgangsregulert. De overflødige fiskefartøyene blir da et internasjonalt problem, der fartøyene selges til land som kanskje allerede har overkapasitet i fiskeflåten, men ikke strenge nok adgangsreguleringer.²¹⁰

5.3.2 utvikling i kapasitet i den norske fiskeflåten

Graden av overkapasitet i fiskeflåten er avhengig av tilstanden til ressursgrunnlaget. I sesonger med høyt kvotenivå er det lav overkapasitet i forhold til sesonger med lavt kvotenivå. Det betyr at store svingninger i ressursgrunnlaget gjør det vanskelig å definere størrelsen på optimal kapasitet.

En forenklet måte å vurdere overkapasiteten i den norske fiskeflåten på er å se på hvor mye tid fartøyene bruker på å ta opp kvoten. Hvis et fartøy bruker bare en del av fiskesesongen til å ta opp sin tildelte fangstkvote, betyr det at den har kapasitet til å ta opp mer fisk. I denne sammenhengen kan en se på fiskefartøyenes aktivitetsnivå i løpet av året. Tabell 22 og 23 indikerer størrelsen på overkapasiteten i fiskeflåten i perioden 1998–2001.

Tabell 22 sammenligner antall fartøy som det er registrert aktivitet på, med antall fartøy i merkeregistret.

Tabell 22 Forhold mellom totalt antall merkeregistrerte fiskefartøy og antall aktive fiskefartøy

	1998	1999	2000	2001
Totalt antall fiskefartøy i Merkeregistret ²¹¹	13 248	13 196	13 017	11 929
Totalt antall aktive fiskefartøy ²¹²	8 568	8 759	8 774	8 631

²⁰⁸ FAO (1999), s. 5.

²⁰⁹ FAO (1999), s. 13.

²¹⁰ FAO (1999), s. 17

²¹¹ Tabell 1b: Registrerte fartøy i perioden 1993–2001; Fiskefartøy og fiskarar, konsesjonar og årlege deltakaradganger (2001)

²¹² Tall mottatt fra Fiskeridirektoratet. Et aktivt fartøy kan bli telt to ganger hvis det har endret registreringsmerke i løpet av året.

²⁰⁶ Album (1999), s. 9, SINTEF Fiskeri og havbruk AS (2003), s. 5 og referat fra møte mellom Fiskeridirektoratet og Riksrevisjonen 8. april 2003.

²⁰⁷ FAO (1999), s. 6.

Differansen mellom antall fiskefartøy i Merkeregisteret og antall aktive fartøy viser hvor mange fartøy som ikke var aktive. I 2001 gjaldt dette 3 298 fartøy. Dersom disse fartøyene hadde deltatt i for eksempel de åpne fiskeriene, ville kapasiteten vært for høy i forhold til ressursgrunnlaget.²¹³

Tabell 23 sammenligner antall merkeregistrerte fartøy med antall aktive og antall helårsdrevne fiskefartøy. Hvert år foretar Fiskeridirektoratet lønnsomhetsundersøkelser av fiskefartøy over 8 meter som er vurdert som helårsdrevne. Opplysninger i «Register over merkepliktige norske fiskefarkoster» og Konsepsjonsregisteret, sammenstilt med opplysninger i Fiskeridirektoratets Slutseddelsregister, er brukt for å identifisere og gruppere de fartøyene som oppfyller kravet til helårsdrift.²¹⁴ Helårsdrevne fartøy har brukt 30 uker eller mer til fiske i løpet av et år. Større fartøy har ikke samme leveringshyppighet som de mindre fartøyene og skal dermed ha landet fangst i minst 25 uker.²¹⁵ I årene 1999–2001 tok de helårsdrevne fiskefartøyene opp rundt 85 prosent av den totale fangsten til den norske fiskeflåten.

Tabell 23 viser at 40 prosent av de aktive fiskefartøyene over 8 meter var helårsdrevne i 2001. Resten av de aktive fartøyene hadde sannsynligvis et for knapt kvotegrunnlag til å kunne oppfylle kravet til helårsdrift. I forhold til kvotegrunnlaget hadde disse fartøyene for høy kapasitet.²¹⁹

Noen fiskefartøy er mindre mobile og mer sårbare i forhold til klimatiske forhold enn andre. Dette begrenser hvor mye de kan delta i fisket i løpet av et år. En del fiskere velger selv å fiske på deltid. Et eksempel på dette er lofotfisket etter torsk der mindre kystfartøy med begrenset mobilitet fisker med konvensjonelle redskap som er tilpasset torskens vandringsmønster over en periode på 3–5 måneder i vinterhalvåret. Fartøyeierne tilpasser driften for å sikre et rimelig økonomisk utbytte til husholdningen.²²⁰ Disse fartøyene er dermed ikke helårsdrevne, men av andre årsaker enn deres kvotegrunnlag og driftsrettigheter.

Tabell 23 Forhold mellom totalt antall merkeregistrerte fiskefartøy, antall aktive og helårsdrevne fiskefartøy

	1998	1999	2000	2001
Antall merkeregistrerte fartøy over 8 meter ²¹⁶	6 601	6 566	6 506	6 384
Antall aktive fartøy over 8 meter ²¹⁷	5 532	5 549	5 507	5 447
Antall helårsdrevne fiskefartøy over 8 meter ²¹⁸	2 348	2 338	2 251	2 193

5.3.3 Den tekniske kapasiteten til fiskeflåten

I reguleringene skilles det enten mellom kystfiske- og havfiskefartøy, der det brukes en grense på 28 meter for skille mellom de to gruppene.²²¹ Kystfiskefartøyene driver i første rekke med fiske i kystnære farvann, det vil si innenfor 12 nautiske mil. De viktigste redskapene er garn, jukse, line, snurrevad, reketrål og not, og da ofte i kombinasjon. Havfiskeflåten fisker på fiskebanker lenger fra land og består av ringnotfartøy, industritrålere, torsketrålere, bankfiskefartøy og havgående reketrålere. Blant de mindre kystfiskefartøyene er det en del fartøy som driver innenfor både pelagisk sektor og torskesektoren, mens

det blant de større kystfiskefartøyene og havfiskeflåten er større grad av spesialisering. Det er glidende overganger mellom store kystfartøy og de mindre havfiskefartøyene både når det gjelder redskapsbruk og hvor de fisker.²²²

Fiskeridirektoratets statistikk på teknisk kapasitet består av antall fartøy, fartøylengde, tonnasje og motorkraft. Tallene for tonnasje er ikke sammenlignbare over tid eller på tvers av fartøygruppene. Årsaken til det er at kravet til hvordan en fastsetter bruttotonnasje, har endret seg.²²³ Nedenfor skisseres kapasitetsutviklingen ved hjelp av utvikling i antall fartøy, lengde og motorkraft.

²¹³ E-post fra Fiskeridirektoratet til Riksrevisjonen 23. mars 2004.

²¹⁴ Lønnsomhetsundersøkelser for helårsdrevne fiskefartøy 8 meter største lengde og over for året 2001, Budsjettneemnda for fiskerinæringen, C. Kartlegging.

²¹⁵ En har også lagt til grunn at samlet fangstinntekt for hele året skal være minst 150 000 kroner for fartøy i størrelsen 8–12,9 meter og minst 250 000 kroner for fartøy i størrelsen 13 meter og over.

²¹⁶ Tall mottatt fra Fiskeridirektoratet.

²¹⁷ Tall mottatt fra Fiskeridirektoratet.

²¹⁸ Tabellene F2 og F3: Sammendragstabell, Lønnsomhetsundersøkelser for helårsdrevne fiskefartøy 8 meter største lengde og over (1998–2001).

²¹⁹ E-post fra Fiskeridirektoratet til Riksrevisjonen 23. mars 2004.

²²⁰ SINTEF Fiskeri og havbruk (2003), s. 4.

²²¹ Skillet går på 27,50 meter for pelagiske fiskerier og 28 meter i andre fiskerier. Riksrevisjonen har valgt å bruke 28 meter i sin framstilling.

²²² Jakobsen og Lindkvist, SNF Bergen (juni 2003): Offentlig politikk og regional næringsutvikling i fiskerinæringen, s. 2.

²²³ Jf. Fiskeridirektoratet (2001): Fiskefartøy og fiskarar, konsepsjonar og årlege deltakaradgangar, s. 4.

Antall fartøy og fartøylengde

Tabell 24 viser at totalt antall fartøy i 2002 har gått ned med 39 prosent siden 1990. Lengdegruppen som har hatt størst reduksjon siden 1990, er gruppen un-

der 13 meter. Antall fartøy i gruppen mellom 21 og 27,99 meter har økt med 33 prosent.

I 2002 var gjennomsnittslengden i kystfiskeflåten 9 meter, mens gjennomsnittslengden i havfiskeflåten var 48 meter.

Tabell 24 Antall fartøy og lengdegrupper²²⁴

Fartøy	Antall fartøy i 2002	Prosentvis endring i antall fartøy 1990–2002
Total	10 652	–39 %
<13 meter	9 172	–42 %
13–20,99 meter	902	–16 %
21–27,99 meter	261	+33 %
>28 meter	317	–23 %

Kilde: Fiskeridirektoratet

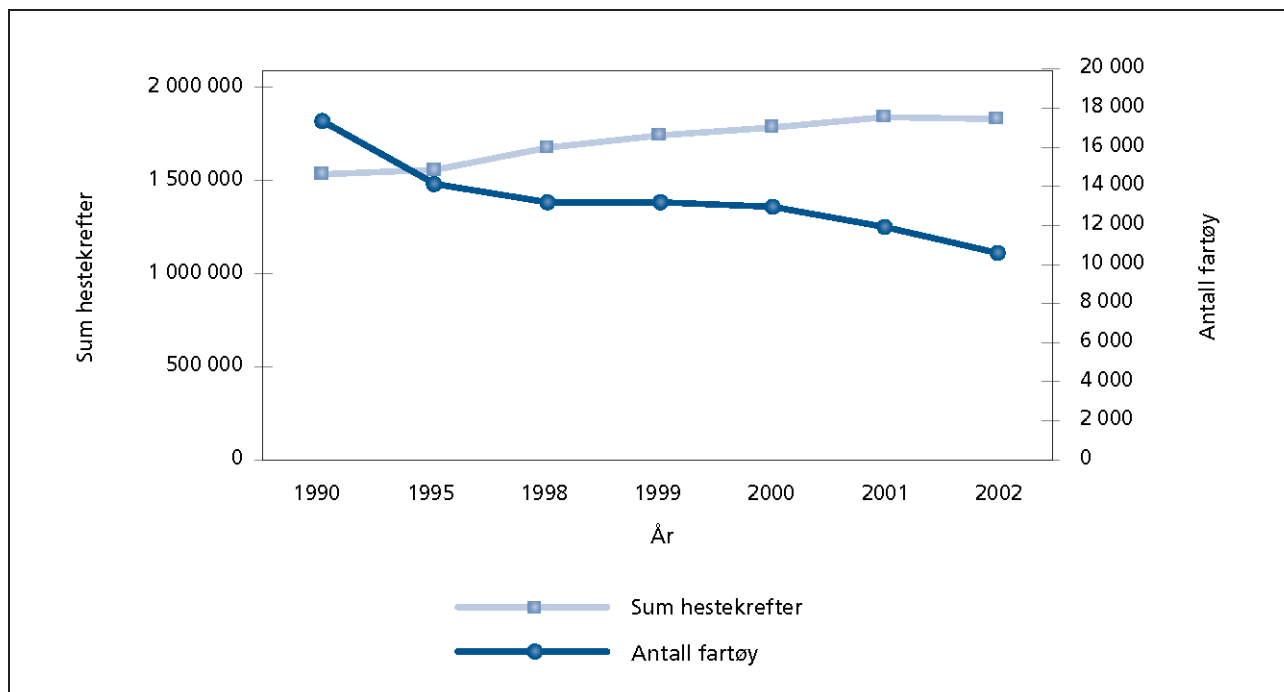
Motorkraft

Figur 26 viser at den totale motorkraften har økt med 19 prosent i perioden 1990–2002. Dette må ses i sammenheng med at antall fartøy har gått ned i samme periode.

Figur 27 viser utviklingen i total motorkraft per lengdegruppe i perioden 1990–2002. Total motorkraft i havfiskeflåten (fartøy over 28 meter) har økt

med 29 prosent. Fartøygruppen som hadde størst prosentvis økning, er gruppen 21–27,99 meter. Denne gruppen økte med 77 prosent.

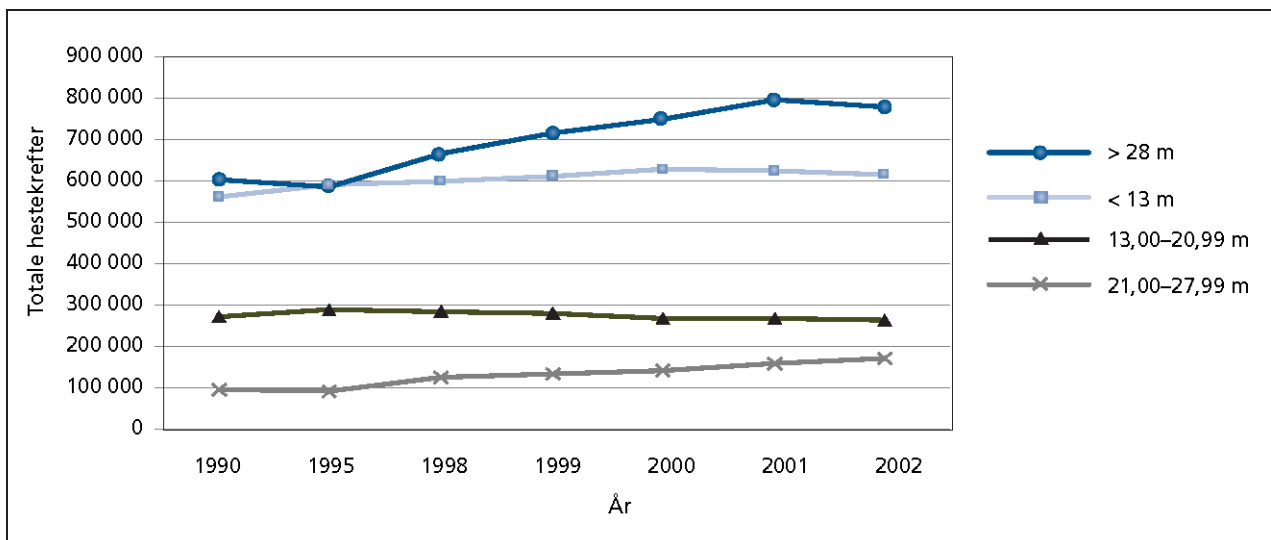
Motorkraften i gruppen under 13 meter økte med rundt 10 prosent i perioden 1990–2002, mens den gikk ned med rundt 2 prosent i lengdegruppen 13–20,99 meter.



Figur 26 Utvikling i antall fartøy og hestekrefter

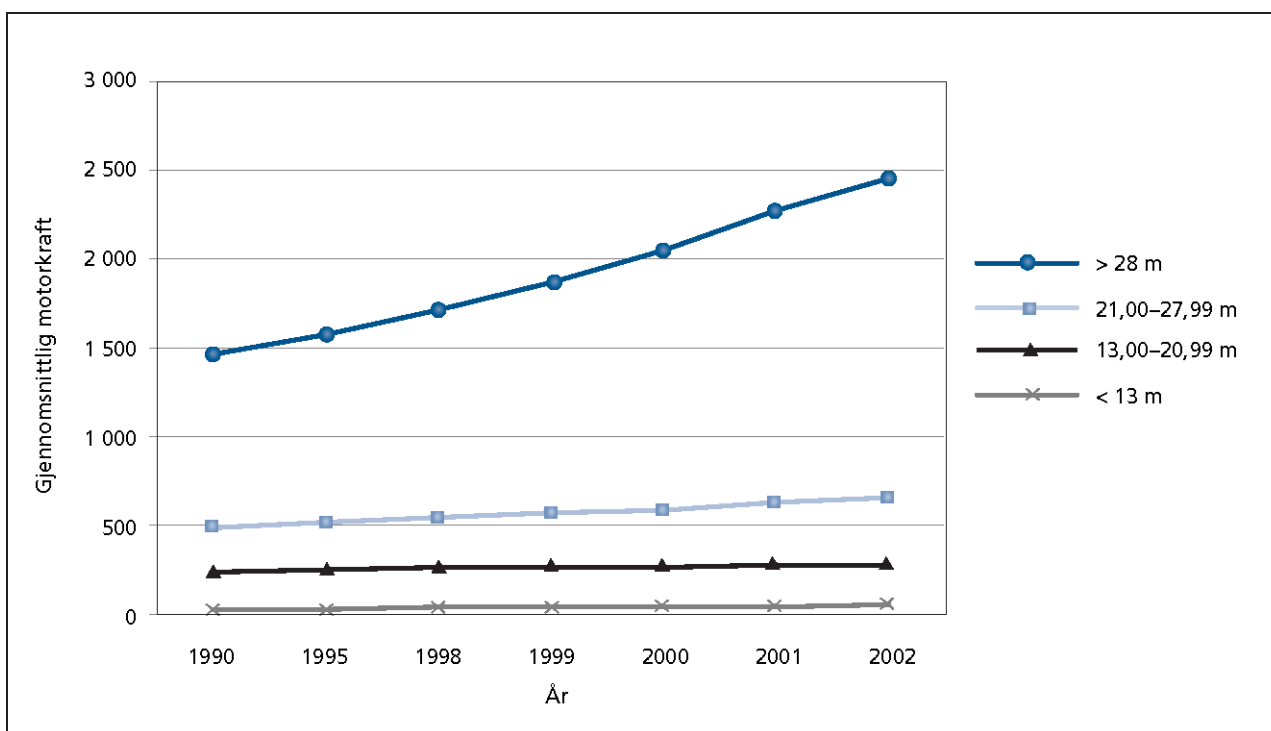
Kilde: Fiskeridirektoratet

²²⁴ Deler av reduksjonen skyldes opprydding i Merkeregisteret. Det var en sterk reduksjon i antall fartøy i merkeregisteret i 2001 sammenlignet med tidligere år. Alle fartøyene som står i Merkeregisteret har ervervstillatelse, men ikke alle er aktive hvert år.



Figur 27 Antall hestekrefter fordelt på lengdegruppene

Kilde: Fiskeridirektoratet



Figur 28 Utviklingen i gjennomsnittlig antall hestekrefter i de ulike lengdegruppene 1990–2002

Kilde: Fiskeridirektoratet

Figur 28 viser utviklingen i gjennomsnittlig motorkraft per fartøy i alle lengdegruppene.

I perioden 1990–2002 har den gjennomsnittlige motorkraften økt med 67 prosent i gruppen over 28 meter og med 33 prosent i lengdegruppen 21–27,99 meter. I lengdegruppen 13–20,99 meter har den gjennomsnittlige motorkraften økt med 17 prosent i samme periode. I gruppen under 13 meter har den økt med 88 prosent, fra 35,78 til 67,12 hestekrefter.

Motorkraft blir rapportert hver gang det skjer endringer med fartøyet som det må rapporteres eller søkes om. Det er ingen krav om at endring i motorstyrke må rapporteres til forvaltningen. Det innebærer at tallene framstilt på figurene ovenfor sannsynligvis er lavere enn den reelle motorkraften.

Kystfiske- og bankfiskeflåten mellom 15 og 34 meter har vært en prioritert gruppe for SNDs låne- og tilskuddstiltak fra 1997 fram til 2000. Bakgrun-

nen for dette var at fornyingsbehovet i denne størrelsesgruppen var spesielt stort. Også i Fiskarbanken var dette en prioritert del av flåten. På hele 90-tallet, fram til integreringen i SND i 1997, ble fartøyer i lengdegruppen 15–34 meter trukket fram som en gruppe som lå etter i modernisering og standard. Dette forklarer trolig mye av økningen i antall fartøy og motorkraft i lengdegruppen 21–27,99 meter.²²⁵

5.3.4 Den tekniske kapasitetsutviklingen i havfiskeflåten

De siste årene har det skjedd en utvikling innen redskapssektoren som har påvirket effektiviteten i både kystfiske- og havfiskeflåten. Beregninger av teknisk kapasitet i kystfiskeriene i fisket etter torsk er utført av SINTEF Fiskeri og havbruk.²²⁶ I perioden 1990–2002 ble antall fartøy i kystfiskeriene som fisker torsk (gruppe I), redusert med 24 prosent. Samtidig viser beregningene at den tekniske kapasiteten i denne fartøygruppen økte med 30 prosent.²²⁷ Utviklingen mot færre fartøy, men større samlet teknisk kapasitet gjelder også for havfiskeflåten.

*Redskaputviklingen i havfiskeflåten*²²⁸

Redskapsbruk i havfiskeflåten kan deles inn i hovedkategoriene trålredskaper for bunntåling etter reker, hvitfiskarter som torsk, sei, hyse, brosme, steinbit og lange, og flytetral for fiske etter kolmule, ringnot for fangst av sild og makrell samt linefiske for fangst av ulike typer hvitfiskarter.

I reketralflåten har mange fartøy i løpet av 1990-årene gått fra å bruke enkeltrål til dobbeltrål, og noen bruker trippeltrål. Fra redskapsindustrien og fra næringshold er det erfaringer med at en dobbeltrål har ca. 70 prosent større fangsteffektivitet enn en enkel trål, og at en trippeltrål kan være opp mot 40 prosent mer effektiv enn en dobbeltrål. Arealet på tråldørene har økt med rundt 33 prosent i perioden 1988–2003. Størrelsen på tråldørene angir hvor mye åpningen på trålene kan spennes ut når den er i vannet. Innen den delen av flåten som fisker torsk med bunntål, finner vi en tilsvarende utvikling som i reketral. I dag fisker en stadig større del av trålerflåten hvitfisk med dobbeltrål både i Barentshavet og i fisket etter sei i Nordsjøen. Arealet på tråldørene har på disse fartøyene økt med 50 prosent.

En rekke fartøy innen trålerflåten er kombinerte torske- og reketralere. For denne delen benyttes dobbeltrål i fisket etter torsk, sei og hyse systematisk. Dette gjøres for å bli raskest mulig ferdig med kvotene av hvitfisk, for så å rette resten av driftsåret inn mot fiske etter reker i Barentshavet og Svalbardsona, ved Grønland og Jan Mayen og ved Flemish Cap.

Siden 1980-årene og fram til i dag har det også innen ringnotfisket (fisket etter sild og makrell) foregått en betydelig modernisering av både fiskefartøyer og redskapene, med generell økning i tekniske ytelser og størrelsen på fiskefartøylene og når det gjelder den fysiske størrelsen på not. Notarealet (lengde x bredde) har økt med 84,8 prosent i perioden 1988–2003.

I kolmuletrålflåten har det skjedd en sterk utvikling når det gjelder størrelsen på redskapene, design og teknisk konstruksjon. De fysiske dimensjonene av de redskapstekniske parameterne er doblet i perioden 1988–2003. Disse gjelder omkretsen på trålbuk, avstanden mellom vingene og størrelsen på trålsekken. Arealet på tråldørene har økt med 80 prosent og høyden på trållåpningen med 71,4 prosent.

Også innen gruppen fartøyer som sorterer under nordsjøtrål/industri-trål, har det vært en tilsvarende utvikling som for kolmuletrål. Omkretsen på trålbuk har økt med 300 prosent i perioden 1988–2003. Avstanden mellom vingene har økt med 83,3 prosent og høyden med 167 prosent. Arealet på tråldørene har økt med 75 prosent.

For lineflåten er det særlig overgangen fra manuell egning av line til automatisk lineegning som representerer den sterkeste effektivitetsgevinsten. Denne utviklingen foregikk i 1970- og 1980-årene og revolusjonerte linefisket både når det gjaldt fangsteffektivitet og arbeidsmengde for mannskapet. Senere har imidlertid nyere linefartøyer fått bedre sjøegenskaper og økt kapasitet for prosessering av fisk om bord. I tillegg kan fartøyene fiske i dårligere klimatiske forhold, og dessuten har det foregått en ytterligere økning i krokmenngde. Antall kroker i sjøen per døgn har økt med 33–67 prosent i perioden 1988–2003.

Et generelt trekk når det gjelder utviklingen av fiskeredskaper for havfiskeflåten, er at alle redskapsgruppene viser sterk økning i ulike redskapsparametere som er bestemmende for fartøyenes samlede fangstevne.

Samlet kapasitetsutvikling i havfiskeflåten

Tabell 25 framstiller beregningen av kapasitetsutviklingen i hele havfiskeflåten over 28 meter. Framstillingen er sammensatt av kapasitetsutviklingen for fartøy- og redskapsgruppene banklineflåten, industri-trålflåten, torsk- og reketralflåten og ringnotflåten. Analysene viser samme trend som internt i de ulike fartøy- og redskapsgruppene.

²²⁵ Brev av 28. april 2004 fra Fiskeridepartementet til Riksrevisjonen, s. 19.

²²⁶ St.meld. nr. 20 (2002–2003), s. 121; SINTEF har i sin analyse oppjustert tonnasjemålene etter den nye 69-konvensjonen som angir hvordan tonnasjetall skal omregnes. Endringene i tonnasjeregulene er fanget opp i beregningene, og tonnasjen er oppjustert etter dagens regler.

²²⁷ St.meld. nr. 20 (2002–2003), s. 121.

²²⁸ SINTEF Fiskeri og havbruk AS (2003), s. 7–8.

Tabell 25 Den beregnede tekniske kapasitetsutviklingen for havfiskeflåten

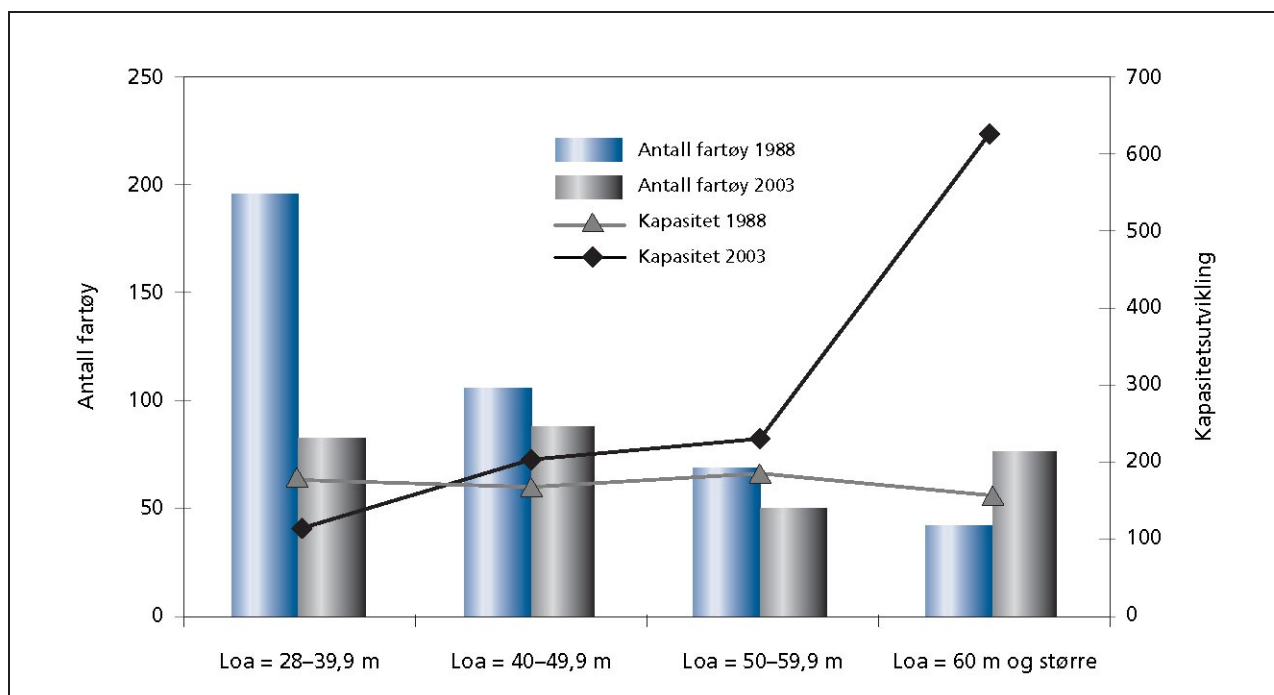
Lengdegrupper	Antall fartøy			Samlet kapasitet for hele lengdegruppen ²²⁹		Endring i teknisk kapasitet		
	1988	2003	Endring	1988	2003	Netto	Prosent	Relativ endring
28–39,9 m	196	82	–58 %	175	114	–61	–35 %	–12 %
40–49,9 m	105	87	–17 %	169	205	36	21 %	7 %
50–59,9 m	69	49	–29 %	181	228	47	26 %	10 %
60 m og større	42	76	81 %	156	624	468	299 %	95 %
Sum havfiske	412	294	–29 %	682	1172	490	72 %	100 %

Kilde: SINTEF Fiskeri og havbruk AS (2003)

Tabellen viser at antall fartøy i alle lengdegruppene unntatt gruppen over 60 meter har gått ned. Likevel har samlet teknisk kapasitet økt i tre av de fire lengdegruppene. Et eksempel på denne utviklingen er lengdegruppen 50–59,9 meter. I 1988 var det 69 fartøy i denne gruppen, og i 2003 var antallet redusert til 49. Dette er en nedgang på 29 prosent. Samtidig var samlet kapasitet for denne gruppen beregnet til 181 i 1988, mens den i 2003 hadde økt til 228. Dette er en økning i total kapasitet for denne lengdegruppen på 26 prosent. Ser en på lengdegruppen 28–39,9 meter, har det vært en reduksjon både i antall fartøy og kapasitetsfaktoren på gruppenivå. I lengdegruppen 50–59,9 meter var det en reduksjon i antall fartøy og en økning i kapasitetsfaktoren. I

lengdegruppen over 60 meter har det vært en økning i både antall fartøy og kapasitet. Totalt for hele havfiskeflåten har antall fartøy gått ned med 29 prosent i perioden 1988–2003, mens samlet kapasitet for hele gruppen har økt med 72 prosent.

De årlige investeringsrammene i perioden 1988–98, kombinert med strenge kapasitetsvurderinger ved behandling av søknader om utskiftning/ombygging innenfor de viktigste gruppene av den konsekvsjonspliktige flåten fram til 2000, skapte et oppsamlet behov for fornyelse og oppgradering innenfor disse flåtegruppene. Avviklingen av kostnadsrammene i 1998 og liberalisering av utskiftningsbestemmelsene i 2000 kan derfor forklare økningen av antall fartøy over 60 meter.²³⁰



Figur 29 Kapasitetsutvikling for den samlede havfiskeflåten

Kilde: SINTEF Fiskeri og havbruk AS (2003)

²²⁹ Kapasitetsmål: Se forklaring i kapittel 2.4.1.

²³⁰ Brev av 28. april 2004 fra Fiskeridepartementet til Riksrevisjonen, s. 7.

Figur 29 på forrige side viser at kapasitetsøkningen er størst i de lengste lengdegruppene, og at dette bidrar til at den totale tekniske kapasiteten øker selv om antall fartøy reduseres.

5.4 FLÅTESTRUKTUREN OG FORDELING AV FANGST

5.4.1 Flåtestrukturen

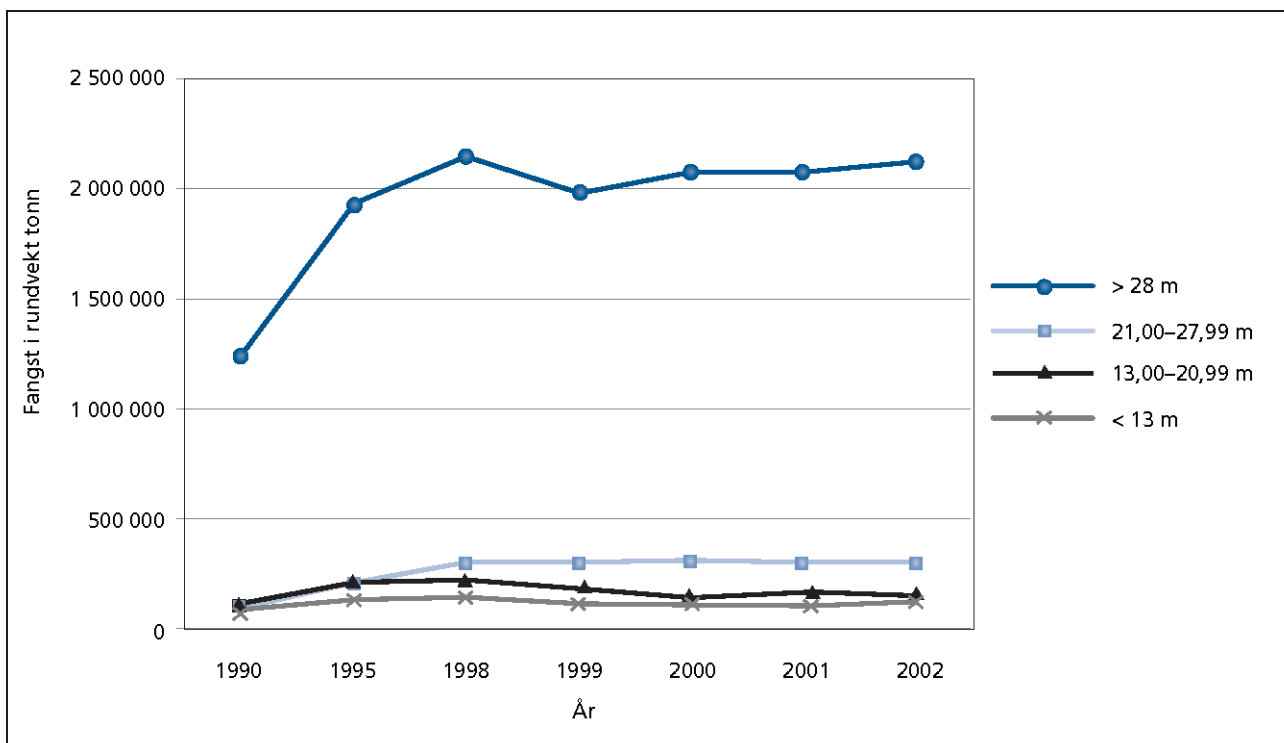
I 2002 var det totalt 10 652 fartøy i Merkeregisteret, av disse var 8 358 aktive.²³¹ Nesten 70 prosent av flåten i Merkeregisteret var under 10 meter i lengde, og ca. 38 prosent av disse var åpne fartøy. Dekte fartøy har større mulighet til å lagre fangst enn åpne fartøy. I 2001 var det totalt 6 384 fartøy i Merkeregisteret i størrelsen 8 meter og over. Av disse ble 34 prosent regnet som helårsdrevne.²³²

I 2002 var 97 prosent av fiskeflåten kystfiskefartøy (fartøy under 28 meter) og 3 prosent havfiskefartøy (fartøy over 28 meter). Denne fordelingen har vært stabil i perioden 1990–2002. Av den aktive delen av flåten var 4 prosent havfiskefartøy og 96 prosent kystfiskefartøy i 2002.²³³ Det har vært en forflytning i både kystfiskeflåten og havfiskeflåten mot lengre fiskefartøy.²³⁴

På forespørsel har Fiskeridepartementet ikke kunnet oppgi noen mål eller konkrete indikatorer for hva som er en optimal flåtestruktur.²³⁵ En optimal flåtestruktur vil bestå av fartøygrupper som er optimalt tilpasset ressursgrunnlaget. Gruppen er kapasitetstilpasset dersom den med et gitt fangstkvantum gir nok overskudd til at flåtegruppen genererer en viss ressursrente, og egenkapital til å fornye seg selv. Fiskeridepartementet mener at definisjonen av en optimal flåtestruktur er et politisk spørsmål. Det er fordi det vil være en avveining mellom lønnsomhet, geografi og størrelsesmessig sammensetning av flåten og krav og forventninger til hvilken ressursrente næringen skal kunne generere.²³⁶

Fangst fordelt mellom lengdegrupper

Figur 30 viser at totalfangsten²³⁷ har økt i alle lengdegruppene fra 1990 til 2002. Lengdegruppen under 13 meter, som i 2002 utgjorde 81 prosent av antall aktive fiskefartøy, tok i 1990 sju prosent av totalfangsten og i 2002 fem prosent. Gruppen 13–20,99 meter tok inn sju prosent i 1990 og seks prosent i 2002. Lengdegruppen 21–27,99 meter tok i 1990 inn seks prosent av totalfangsten og 11 prosent i 2002.



Figur 30 Totalfangst delt på lengdegruppene

Kilde: Fiskeridirektoratet

²³¹ Tall mottatt fra Fiskeridirektoratet. Tallene for aktive fartøy i 2002 er foreløpige. I tillegg kan et fartøy bli talt to ganger hvis det har endret registreringsmerke i løpet av året.

²³² Se tabell 23.

²³³ Tall mottatt fra Fiskeridirektoratet.

²³⁴ Se tabell 24 og tabell 25.

²³⁵ Referat fra møte mellom Fiskeridepartementet og Riksrevisjonen 26. juni 2003.

²³⁶ Brev av 28. april 2004 fra Fiskeridepartementet til Riksrevisjonen, s. 19.

²³⁷ En liten del av fangsttallene er uoppgitt (og ikke med i diagrammene). De uoppgitte fangsttallene er fra forskingsfiske, fritidsfiskere og ungdomsfiskere. Avvik i statistikken vil komme fra uregistrert fiske.

Havfiskeflåten, fartøy over 28 meter, tok inn 79 prosent i 1990 og 77 prosent av totalfangsten i 2002.

Havfiskeflåten økte sitt fangstnivå med 860 000 tonn. Fartøy i lengdegruppen 21–27,99 meter har økt fangsten med 205 000 tonn. Lengdegruppen 13–20,99 meter økte sin fangst med 49 000 tonn, mens fangsten for fartøy under 13 meter økte med 36 000 tonn i perioden 1990–2002.

5.4.2 Fylkesvis fordeling av fartøy, fangst og sysselsetting

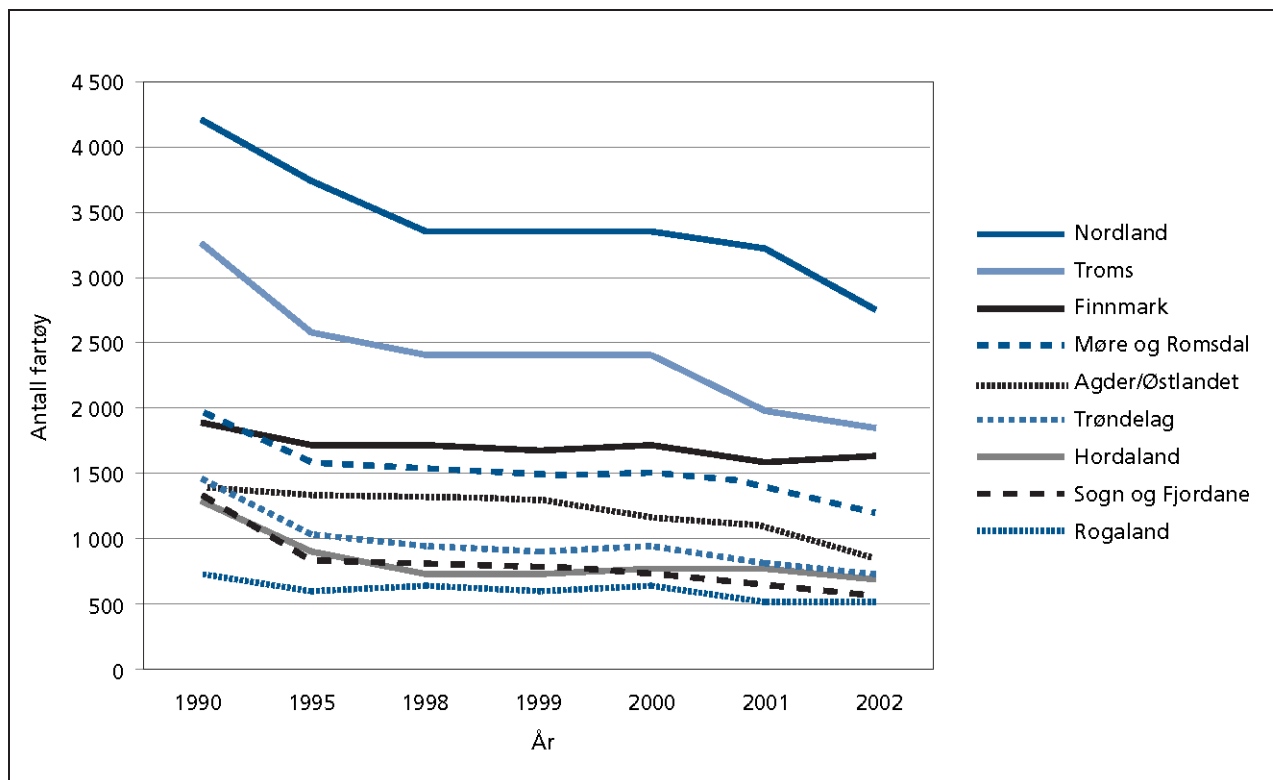
Fordeling av antall fartøy

Figur 31 viser utviklingen i antall merkeregistrerte fartøy i de ulike fylkene i perioden 1990–2002. Nordland, Troms og Finnmark har størst fiskeflåte.

Samlet antall fartøy gikk ned med 39 prosent. Reduksjonen i antall fartøy var størst i Nordland og Troms med om lag 1 500 fartøy i hvert fylke.

I de fleste fiskerifylkene er over 80 prosent av fartøyene under 13 meter.²³⁸ Fiskeflåtene i Nordland, Troms og Finnmark har lavest andel fartøy over 28 meter, en-to prosent, mens denne andelen er henholdsvis ti og sju prosent i Møre og Romsdal og Hordaland.

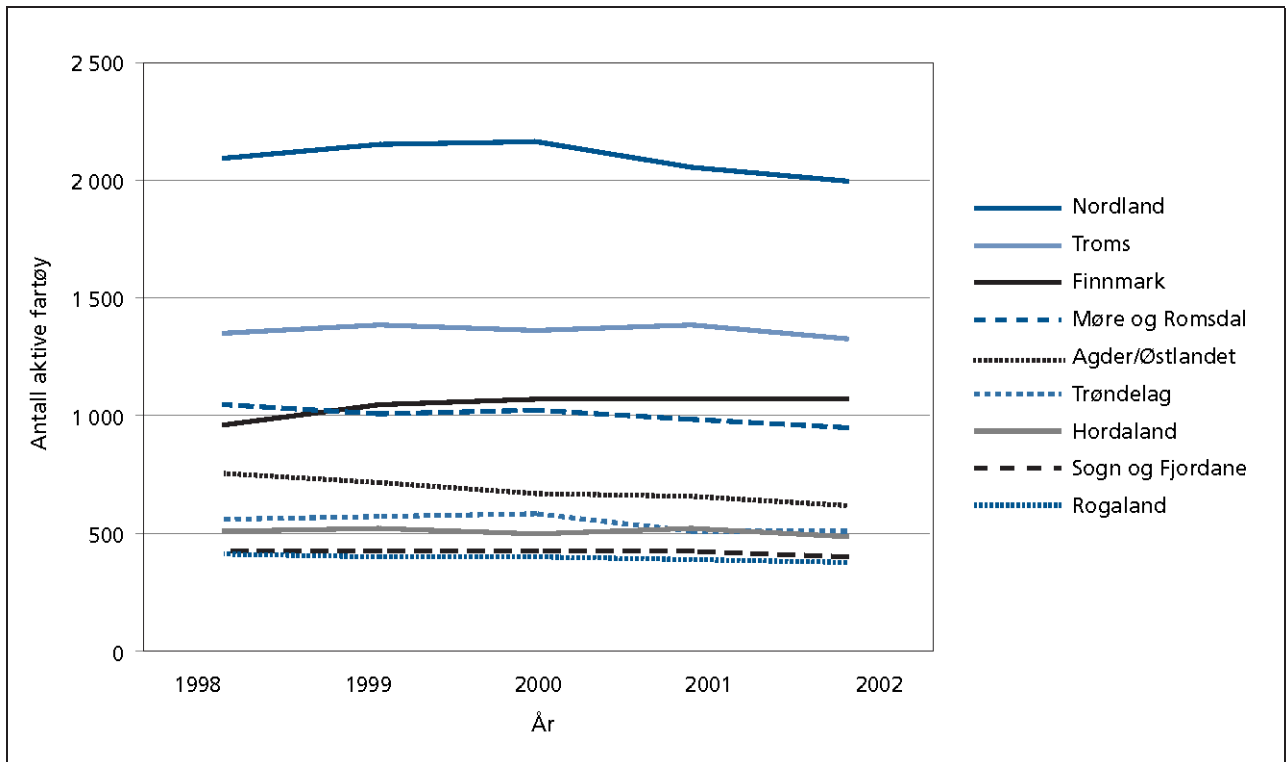
Fartøyene som står i Merkeregisteret, har ervervstillatelse, men ikke alle er aktive hvert år. Figur 32 på neste side viser den fylkesvise fordelingen av antall aktive fartøy i perioden 1998–2002. Fordelingen har vært stabil over tid. Figuren viser at den fylkesvise fordelingen av aktive fartøy er lik fordelingen av merkeregistrerte fartøy.



Figur 31 Antall fartøy fordelt på fartøyenes registreringsfylke

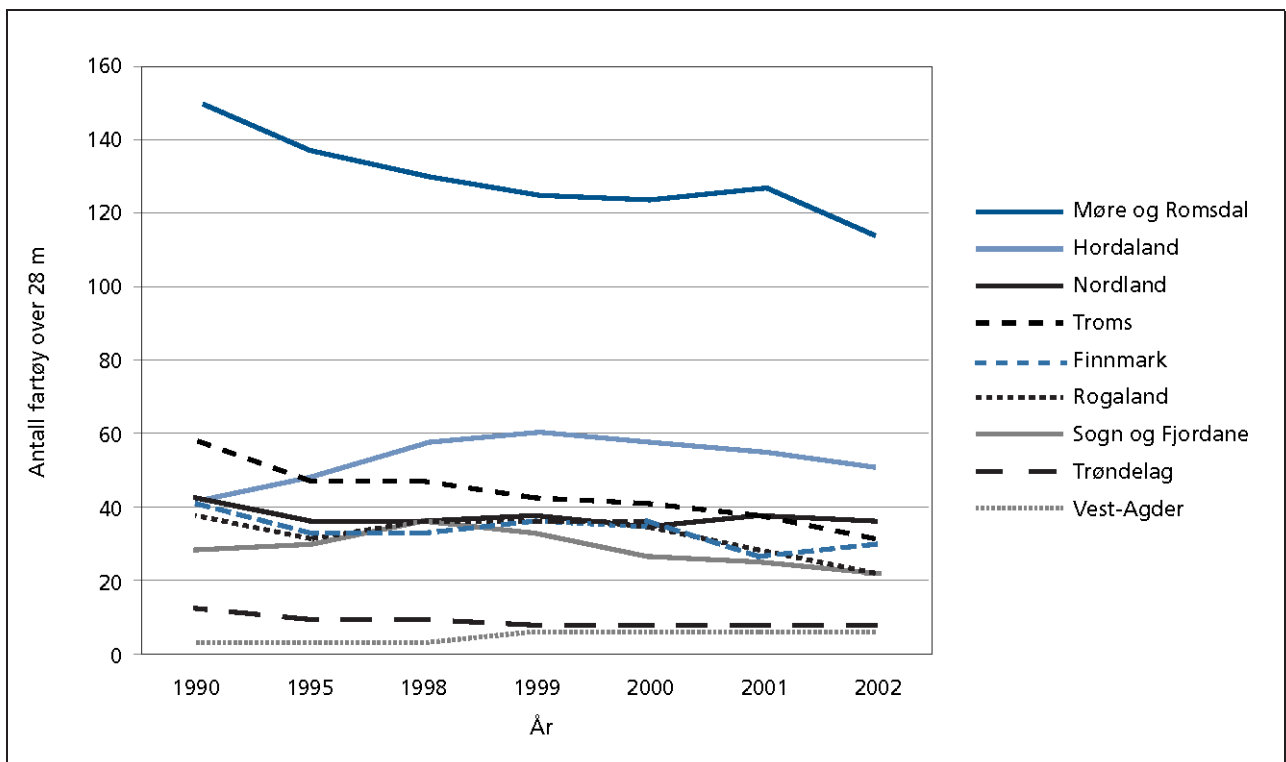
Kilde: Fiskeridirektoratet

²³⁸ Møre og Romsdal minst andel med 81 prosent og Troms med størst andel på 89 prosent.



Figur 32 Antall aktive fartøy fordelt på fylke

Kilde: Fiskefartøy og fiskarar, konsesjonar og årlege deltakaradgangar (2002 og 2001), tabell 22



Figur 33 Fylkesvis fordeling av fartøy i havfiskeflåten, fartøyenes registreringsfylke

Kilde: Fiskeridirektoratet

²³⁹ I 2002 var den fylkesvise fordelingen av aktive havfiskefartøy tilnærmet lik den fylkesvise fordelingen av merkeregistrerte havfiskefartøy.

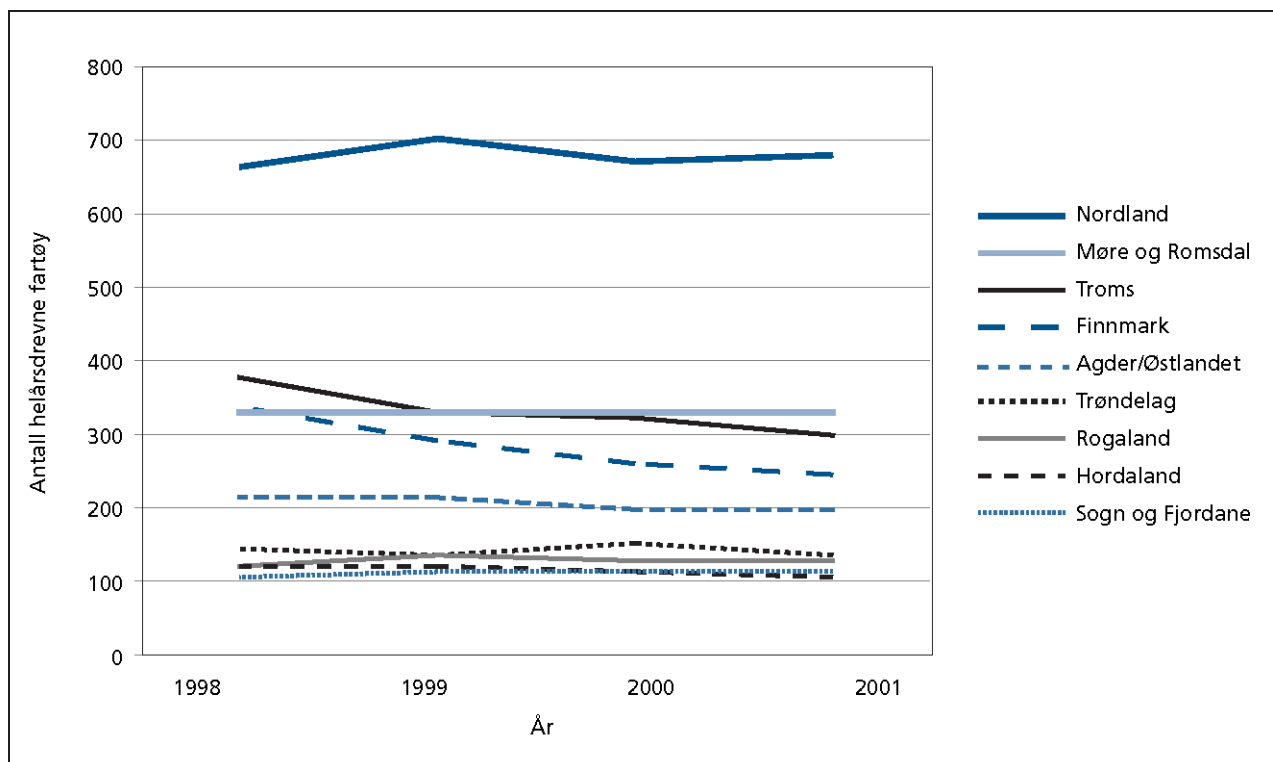
Figur 33 viser den fylkesvise fordelingen av fartøy over 28 meter (havfiskeflåten).²³⁹ Møre og Romsdal har hatt største reduksjon i antall havfiskefartøy med 36. Deretter fulgte Troms med en reduksjon på 29. I Hordaland økte antall havfiskefartøy med 9.

I 2002 var antall aktive fartøy over 28 meter 299. Møre og Romsdal hadde flest aktive havfiskefartøy med 112 fartøy. Hordaland fulgte med 49 aktive

havfiskefartøy. Nordland hadde 34, Finnmark 27, Troms 26, Rogaland 19, Trøndelagsfylkene 7 og Vest-Agder 6 havfiskefartøy.

I perioden 1998–2001 tok de helårsdrevne fartøyene rundt 85 prosent av totalfangsten.²⁴⁰ Figur 34 viser fordelingen av helårsdrevne fartøy på fylke.

Nordland har flest helårsdrevne fartøy i sin fiskeflåte. Deretter kommer Møre og Romsdal, Troms og Finnmark.



Figur 34 Antall helårsdrevne fartøy fordelt på fartøyenes registreringsfylke²⁴¹

Kilde: Fiskeridirektoratet

²⁴⁰ Lønnsomhetsundersøkelsene 1998–2001, Fiskeridirektoratet.

²⁴¹ Lønnsomhetsundersøkelsene 1998–2001, Fiskeridirektoratet.

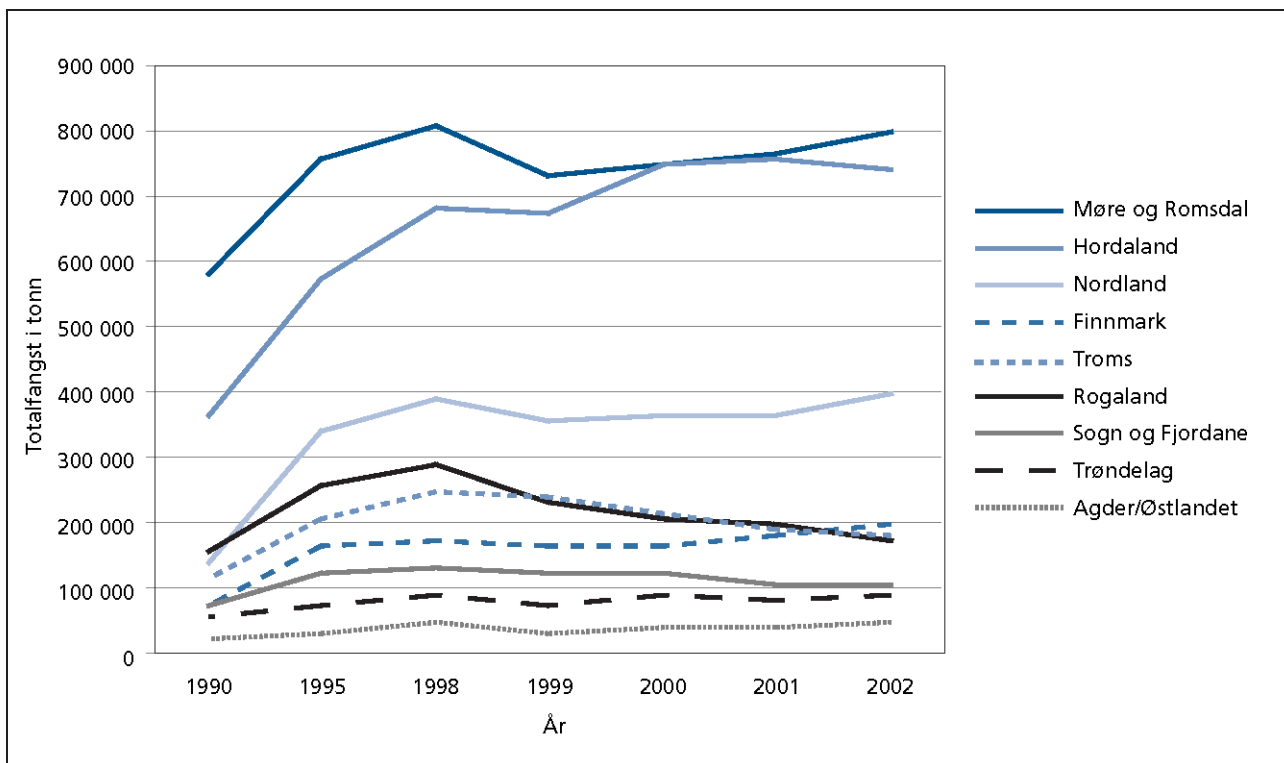
Fordeling av fangst²⁴²

I perioden 1990–2002 økte totalfangsten med 72 prosent, fra 1 591 577 tonn til 2 742 614 tonn. Figur 35 viser at fiskeflåten i Møre og Romsdal og Hordaland har høyest totalfangst i hele perioden.

Figuren viser også at fiskeflåten knyttet til Troms har redusert totalfangsten siden 2000. Det

samme gjelder Sogn og Fjordane, Hordaland og Rogaland.

Tabell 26 viser at fiskeflåten i Møre og Romsdal og Hordaland tar inn henholdsvis 29 og 27 prosent av totalfangsten. Fiskeflåten i Nordland tar inn 15 prosent, mens fiskeflåtene i resten av fylkene tar inn fra 2 til 7 prosent av totalfangsten.



Figur 35 Totalfangst alle arter, alle områder, kvantum i tonn rundvekt, fordelt på fartøyenes registreringsfylke²⁴³

Kilde: Fiskeridirektoratet

Tabell 26 Prosentvis fordeling av totalfangst²⁴⁴

Fylke	Prosentandel 1990	Prosentandel 2002
Møre og Romsdal	37	29
Hordaland	23	27
Nordland	9	15
Finnmark	5	7
Troms	7	7
Rogaland	10	6
Sogn og Fjordane	5	4
Trøndelag	4	3
Agder/Østlandet	2	2
Totalt	102	100

Kilde: Fiskeridirektoratet

²⁴² Fangstfordelingen representerer kvotefordeling på fylkesnivå og overføringer av kvotene i løpet av året og hvilke fartøy som klarte å ta inn mest (gjennom maksimalkvotene). Fangststatistikken inkluderer også fiske på arter der fisket ikke er kvoteregulert. Tallene viser fangstfordeling i forhold til fartøyenes registreringsfylke. De viser ikke hvor fangsten er landet. I fiske med overregulering kan fangststatistikken være ulik kvotefordelingen.

²⁴³ Tall mottatt fra Fiskeridirektoratet, november 2003.

²⁴⁴ Totalsummen for prosentandelene er 102 prosent for 1990. Dette skyldes at prosentandelene er avrundet. Uoppgitte fangsttall er ikke tatt med i tabellen.

Det har vært en viss omfordeling av totalfangst siden 1990. Fiskeflåtene knyttet til Møre og Romsdal, Rogaland, Sogn og Fjordane og Trøndelag har redusert sine andeler av totalfangsten, mens i Nordland, Hordaland og Finnmark har de økt sine fangst-andeler.

Totalkvotene og dermed fangsten har økt i løpet av 1990-årene. Tabell 27 viser fordelingen av den totale fangstøkningen mellom fylkene.

Den norske totalkvoten blir fordelt i forhold til fartøygrupper og ikke i forhold til fylke. Det er fartøyet redskapsbruk og størrelse som tilsier hvor stor

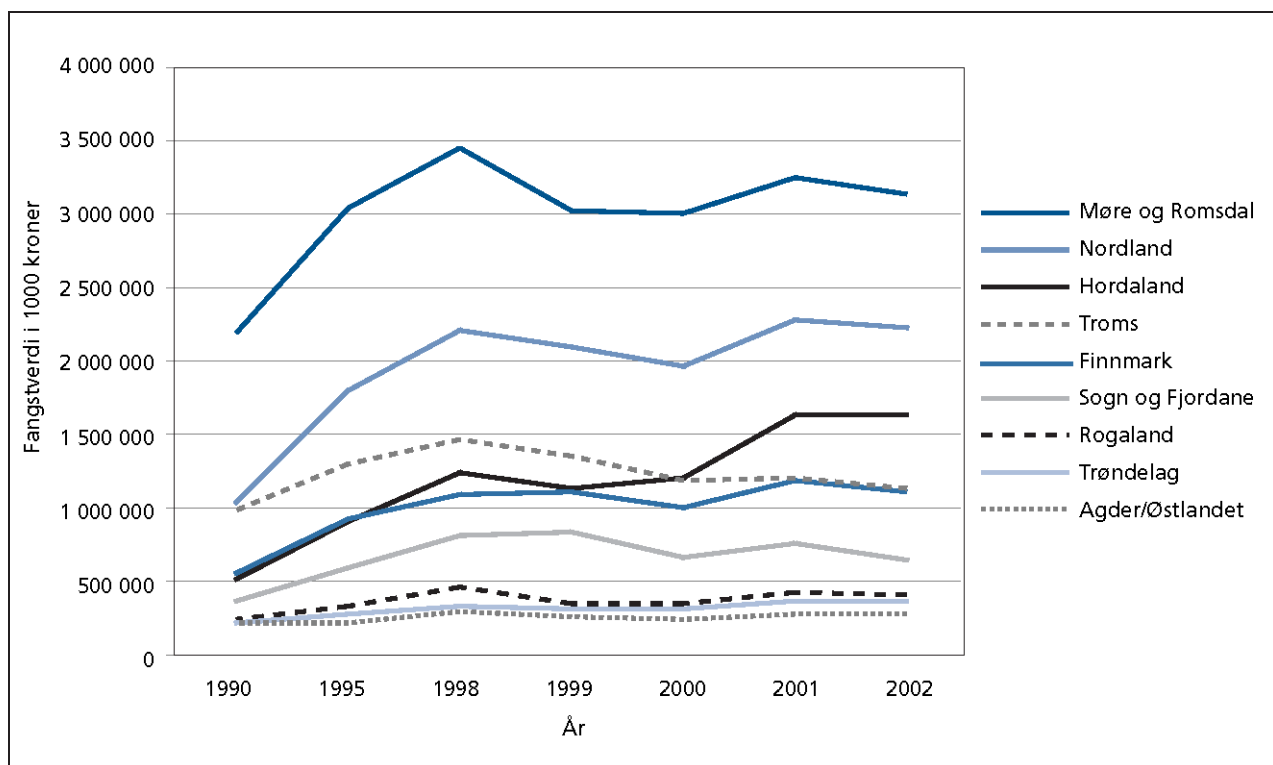
kvote det får tildelt, ikke den geografiske tilknytningen det har. Det innebærer at fylkets fartøysammensetning er bestemmende for hvor stor kvote fiskeflåten i fylket får tildelt.

Utbetalt verdi av totalfangsten, det vil si verdien av fangsten ved førstehåndsomsetning, har økt i perioden 1990–2002. Figur 36 viser at Møre og Romsdal har fiskeflåten med høyest fangstinntekt, med 3,15 mrd. kroner i 2002. Deretter kommer Nordland og Hordaland med henholdsvis 2,23 og 1,65 mrd. kroner.

Tabell 27 Fordelingen av total fangstøkning i tonn mellom fylker

Fylke	Økning i totalfangst 1990–2002	Prosentandel av økning
Møre og Romsdal	214 435	19
Hordaland	376 832	33
Nordland	262 046	23
Finnmark	127 689	11
Troms	67 293	6
Rogaland	17 859	2
Sogn og Fjordane	33 134	3
Trøndelag	34 119	3
Agder/Østlandet	17 253	1
Totalt	1 151 037	100

Kilde: Fiskeridirektoratet



Figur 36 Utbetalt verdi av totalfangst av alle arter i norske 2002-kroner, alle områder, fordelt på fartøyenes registreringsfylke

Kilde: Fiskeridirektoratet

Total fangstverdi har økt med 4,59 mrd. kroner eller med 70 prosent i perioden 1990–2002, justert til 2002-verdier ved hjelp av konsumprisindeksen. Økningen har vært størst for fiskeflåten knyttet til henholdsvis Møre og Romsdal og Nordland, som hver økte fangstverdien med om lag 1,5 mrd. kroner. Økningen var minst i Agder/Østlandet målt i absolut-

te beløp. Møre og Romsdal, Troms og Agder/Østlandet har fått redusert sine prosentvise andeler av total fangstverdi, mens fiskeflåtene i Nordland, Hordaland og Finnmark har økt sine andeler mellom 1990 og 2002. Tabell 28 viser utviklingen i fylkenes andeler av total fangstverdi.

Tabell 28 Fordelingen av total fangstverdi (prosent av total)

Fylke	Andel 1990	Andel 2002
Møre og Romsdal	34 %	28 %
Nordland	16 %	20 %
Hordaland	8 %	15 %
Troms	15 %	10 %
Finnmark	9 %	10 %
Sogn og Fjordane	6 %	6 %
Rogaland	4 %	4 %
Trøndelag	4 %	4 %
Agder/Østlandet	4 %	3 %

Kilde: Fiskeridirektoratet

Tabell 29 Fordelingen av økning i fangstverdi fra 1990–2002 (indeksjusterte)

Fylke	Økning i fangstverdi 1990–2002 justert til 2002 norske kroner	Andel av økning i fangstverdi
Møre og Romsdal	948 758 000	21 %
Nordland	1 176 637 000	26 %
Hordaland	1 106 476 000	24 %
Troms	148 064 000	3 %
Finnmark	557 662 000	12 %
Sogn og Fjordane	267 780 000	6 %
Rogaland	166 428 000	4 %
Trøndelag	156 122 000	3 %
Agder/Østlandet	61 616 000	1 %
Hele landet	4 588 624 000	100 %

Kilde: Fiskeridirektoratet

Tabell 29 viser hvordan økningen i fangstverdi har fordelt seg mellom fylkene.

Fordelingen av de nasjonale kvotene mellom fartøygruppene er politisk bestemt og kan i prinsippet endres når som helst. Alle de siste fiskeriministrene har i hovedsak fulgt anbefalingene fra Norges Fiskerilag om fordeling mellom gruppene. Departementet påpeker at det er geografiske forskjeller i forutsetningene som er basis for de strukturforskjeller en ser i flåten i dag. For eksempel har tilgjengelighet av

fiskeressurser vært avgjørende. I Finnmark fantes ressursene rett utenfor kysten, og det var ikke behov for store havfiskefartøy slik tilfellet var lenger sør. Større båter krever også en annen organisering og kapitaloppbygging. Den økonomiske dynamikken, der større fartøy og konsesjoner forflytter seg sør-over, har eksistert lenge. Departementet utvikler regelverk for å hindre denne dynamikken, men det er både vanskelig og kostbart.²⁴⁵

²⁴⁵ Referat fra møte mellom Fiskeridepartementet og Riksrevisjonen 26. juni 2003.

Fordeling av sysselsetting i fiskeflåten

Totalt antall heltidsfiskere har gått ned fra 20 475 til 13 913 i perioden 1990–2002. Dette tilsvarer en reduksjon på 32 prosent. Tabell 30 viser at Nordland

og Møre og Romsdal er de fylkene som har flest sysselsatte med henholdsvis 3 396 og 3 311 heltidsfiskere i 2002. Deretter følger Finnmark, Troms, Hordaland og Trøndelag.

Tabell 30 Antall personer med fiske som hovedyrke²⁴⁶ fordelt på fylke

	1990	2000	2002	1990–2002
Nordland	4 670	3 368	3 396	–27 %
Møre og Romsdal	4 971	3 412	3 311	–33 %
Troms	3 419	2 141	2 016	–41 %
Finnmark	1 994	1 361	1 291	–35 %
Hordaland	1 133	1 028	987	–13 %
Sogn og Fjordane	1 255	924	859	–32 %
Agder/Østlandet	1 049	781	792	–24 %
Trøndelag	1 193	694	725	–39 %
Rogaland	791	561	536	–32 %
Hele landet	20 475	14 270	13 913	–32 %

Kilde: Fiskefartøy og fiskarar (2002)

Fiskerinæringen er en viktig basisnæring for mange kystdistrikter, og Finnmark er det fylket der fiskerinæringen har størst betydning.²⁴⁷ For å vurdere *fiskeriavhengighet* kan en se på andel sysselsatte i næringen. I denne sammenheng er Finnmark det fylket som er mest fiskeriavhengig. Her er 10 prosent av arbeidstakerne sysselsatt innenfor fiskeri- og havbruksnæringen.²⁴⁸ I 1995 hadde 29 kommuner en direkte sysselsetting i fiskerinæringen, som utgjorde 10 prosent eller mer av befolkningen. 22 av kommunene var i Nord-Norge, av dem 9 i Finnmark.²⁴⁹

5.4.3 Rettigheter til å delta i fisket

De norske totalkvotene er som nevnt fordelt i forhold til redskaps- og lengdegrupper og ikke i forhold til fylke. Det er gjennom adgangsreguleringene at hensyn til geografisk fordeling av fiskeflåten kan ivaretas. Distriktsmessige hensyn tas i betraktning ved behandling av søknader om ervervstillatelse eller konsesjon.²⁵⁰

Det kreves konsesjon for fartøy over 90 fot (27,50 meter) som fisker med ringnot, fartøy som fisker med industritrål, norsk vårgytende sild med trål, makrelltrål, loddetrål, torsketral, fartøy over 19,8 meter som fisker med reketral, fartøy over 27,50 meter som fisker etter sei med not, fartøy over 27,50 meter som fisker etter brisling med not, kolumletrål, nordsjøtrål, fartøy over 27,50 meter som fisker med snurrevad, og fartøy som tråler etter vassild.²⁵¹

Tabell 31 viser at antall konsesjonsrettigheter knyttet til fartøy med registreringsadresse i Møre og Romsdal, Nordland, Troms og Finnmark har gått ned siden 1990. Den prosentvise reduksjonen var minst i Møre og Romsdal og Nordland (17 prosent) og størst i Finnmark (42 prosent) og Troms (38 prosent). Hordaland har hatt en jevn økning i antall konsesjoner i perioden. Rogaland fikk økt antallet konsesjoner fram til 2000, men har siden hatt en reduksjon.

²⁴⁶ For å regnes som person med fiske som hovedyrke må en ha minst 20 ukers arbeid i fiske eller fangst i året og en inntekt fra fiske oppgitt til skattelegging minst tilsvarende folketrygdens grunnbeløp. Personer med inntekt fra annen virksomhet høyere enn tre ganger folketrygdens grunnbeløp kan ikke regnes som person med fiske som hovedyrke.

²⁴⁷ Fiskeridepartementet, Ressurs- og utredningsavdelingen, Faktaark (2001–2002), ark nr. 1, Kort om fiskerinæringen.

²⁴⁸ Jakobsen og Lindkvist (2003), s. 21, tabell 21.

²⁴⁹ Fiskeridepartementet, Ressurs- og utredningsavdelingen, Faktaark (2001–2002), ark nr. 1, Kort om fiskerinæringen.

²⁵⁰ Referat fra møte mellom Fiskeridirektoratet og Riksrevisjonen 3. desember 2002.

²⁵¹ Brev av 28. april 2004 fra Fiskeridepartementet til Riksrevisjonen, s. 20.

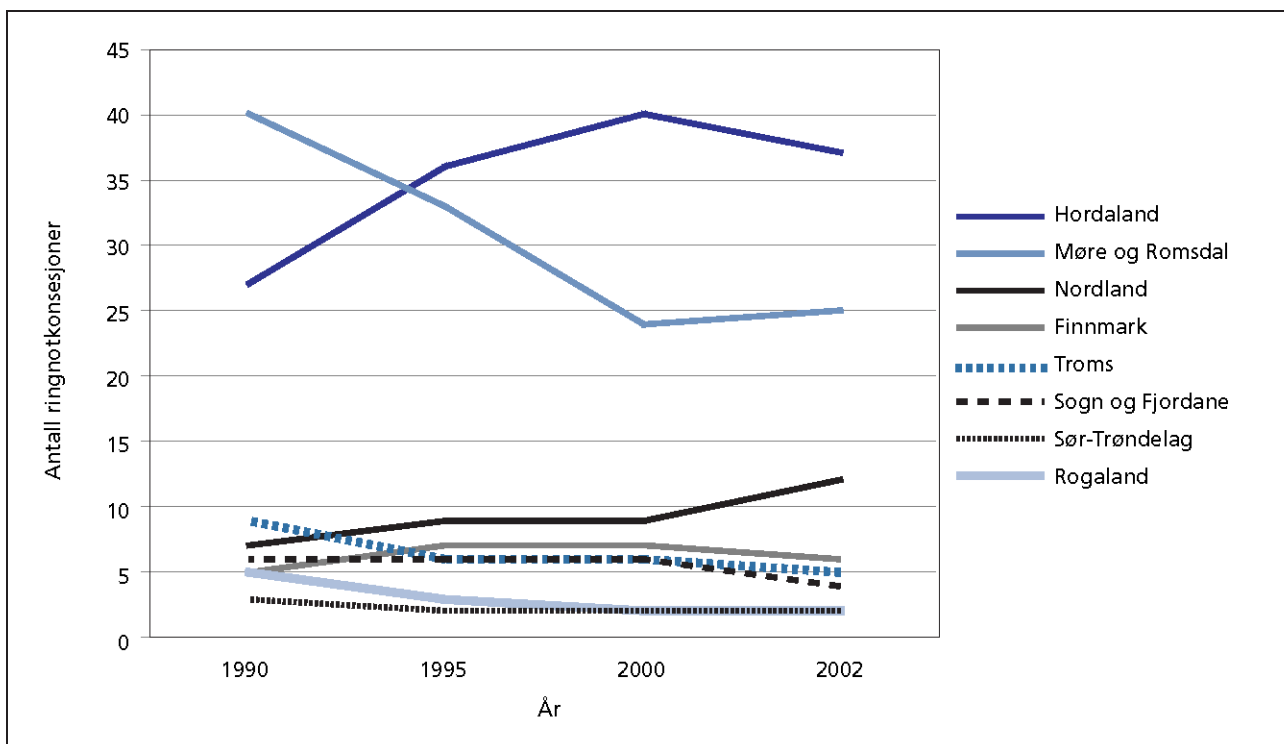
Tabell 31 Antall konsesjoner fordelt på fylke

Fylke	1990	1995	2000	2002	Endring 1990–2002
Møre og Romsdal	207	153	161	171	–17 %
Hordaland	95	103	120	126	+33 %
Nordland	114	112	99	95	–17 %
Rogaland	82	81	116	88	+7 %
Troms	131	118	99	81	–38 %
Agder/Østlandet	66	77	76	78	+18 %
Finnmark	107	85	75	62	–42 %
Trøndelag	30	27	28	21	–30 %
Sogn og Fjordane	16	11	9	5	–69 %
Totalt	848	767	783	727	–14 %

Kilde: Fiskefartøy og fiskarar, konsesjonar og årlege deltakaradgangar (2002), tabell 23

Sammenslåings- og enhetskvoteordningene har bidratt til at antall konsesjoner er redusert. Samtidig har det vært en utskilling av nye konsesjoner fra eksisterende. Det ble blant annet nytildelt 80 tillatelser til å drive trålfiske etter norsk vårgytende sild i 1997. I 2002 ble det nytildelt rundt 50 makrelltråltillatelser. Vilkår for å få nytildelt slike tillatelser var at eieren hadde nordsjøtrål- eller industritråltillatelse på det aktuelle fartøyet, og at han hadde deltatt i trålfisket etter det aktuelle fiskeslaget med fartøyet tidligere på bakgrunn av den tillatelsen han hadde på fartøyet. Fartøy med nordsjøtrål- og industritråltillatelse er i hovedsak merkeregistrert i Sør-Norge.

For noen av konsesjonsrettighetene er det knyttet krav om geografisk tilhørighet. Dette gjelder konsesjon for torsketrål, reketrål og ringnot. I perioden 1990–2002 gikk antall ringnotkonsesjoner ned med 9 prosent fra 103 til 94. Figur 37 viser at fiskeflåten i Hordaland hadde flest konsesjoner i 2002 fulgt av Møre og Romsdal og Nordland. De øvrige fylkene har mellom to og seks ringnotkonsesjoner. Hordaland opplevde en økning på 37 prosent fra 27 til 37 konsesjoner. I 2002 hadde Møre og Romsdal 25 ringnotkonsesjoner, en reduksjon på 38 prosent siden 1990.



Figur 37 Fordeling av ringnotkonsesjoner etter fylke²⁵²

Kilde: Fiskefartøy og fiskarar, konsesjonar og årlege deltakaradgangar (2002), tabell 24 (a)

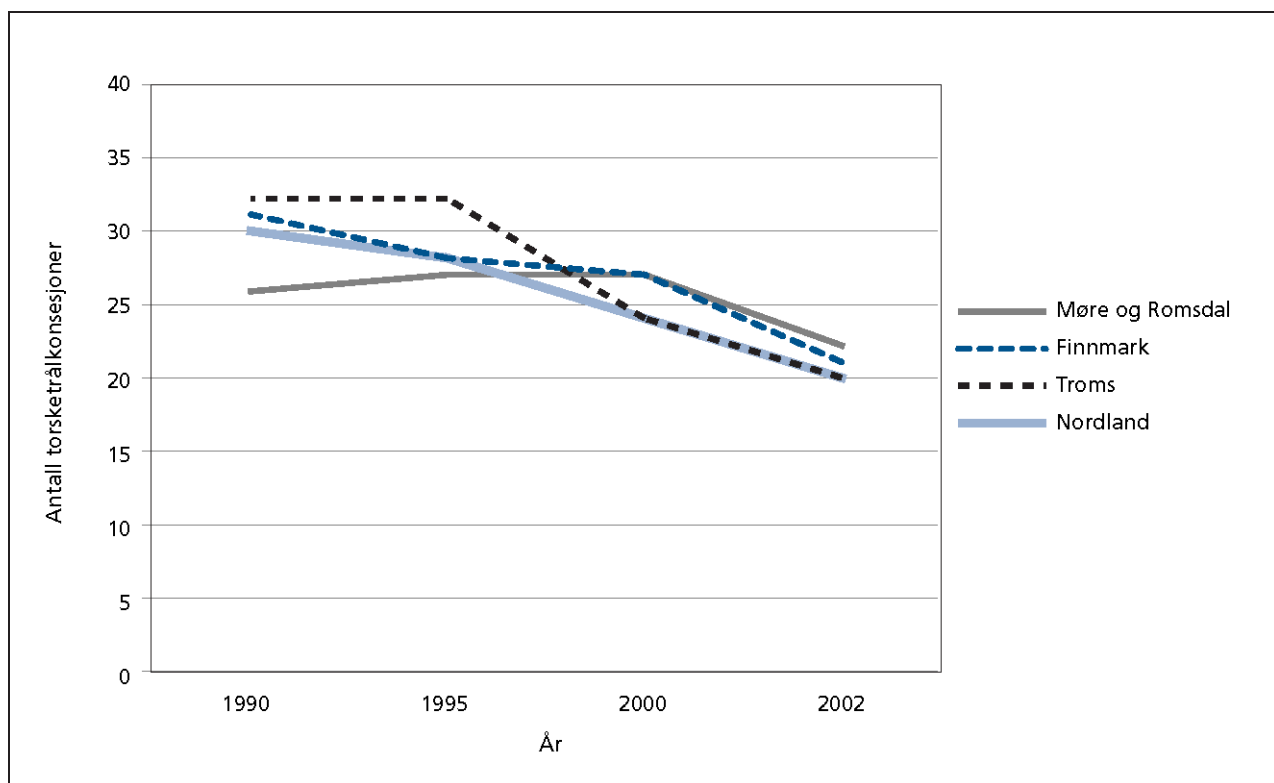
²⁵² De fylkene som hadde mindre enn 2 konsesjoner i hele perioden, er ikke med i diagrammet. Dette gjelder Nord-Trøndelag og fylkene i Agder/Østlandet.

Figur 38 viser fordelingen av tillatelser til å drive fiske etter torsk med trål. Møre og Romsdal hadde 22 torsketrålkonsesjoner i 2002 og var det fylket med flest konsesjoner av denne typen. Deretter fulgte Finnmark med 21 og Nordland og Troms med 20 konsesjoner hver.

Over tid har totalt antall torsketrålkonsesjoner sunket fra 122 konsesjoner i 1990 til 83 konsesjoner i 2002, en reduksjon på 32 prosent. Reduksjonen var størst i Troms med 38 prosent, mens Nordland fikk

redusert antall konsesjoner med 33 prosent, Finnmark med 32 prosent og Møre og Romsdal med 15 prosent.

Hvis en ser på kvotegrunnlaget for fartøy med torsketrålkonsesjon, økte Nordland og Møre og Romsdal kvotegrunnlaget i perioden 1990–2002. Finnmark og Troms reduserte kvotegrunnlaget i samme periode, mens den var stabil i Sogn og Fjordane.²⁵⁴

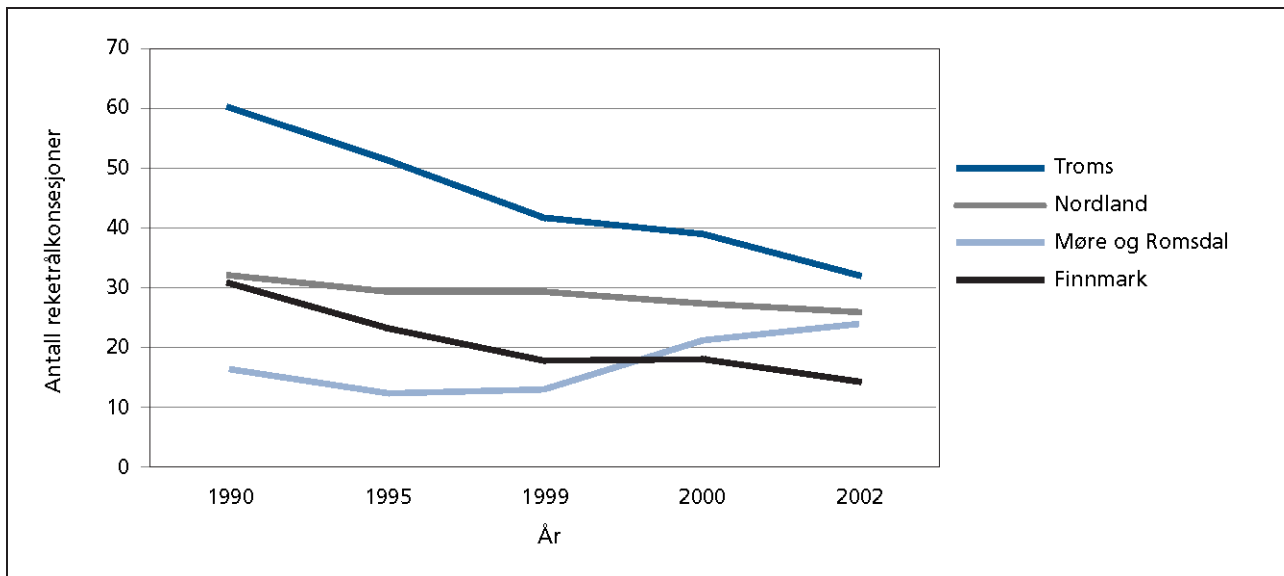


Figur 38 Antall torsketrålkonsesjoner fordelt på fylke²⁵³

Kilde: Fiskefartøy og fiskarar, konsesjonar og deltakaradgangar (2002), tabell 24 (b)

²⁵³ I 1990 hadde Sogn og Fjordane to slike konsesjoner og i 1995 kun én. De andre fylkene har ikke hatt torsketrålkonsesjon.

²⁵⁴ NOU 2002:13, vedlegg 3, tabell 3.1.



Figur 39 Antall reketrålkonsesjoner fordelt på fylke²⁵⁵

Kilde: Fiskefartøy og fiskarar, konsesjonar og deltakaradgangar, tabellene 25c (2001) og 30 (2002)

Figur 39 viser fordelingen av konsesjoner for å fiske med reketrål. Troms hadde en fiskeflåte med flest konsesjoner i 2002 (32 konsesjoner). Deretter fulgte fiskeflåtene i Nordland med 26, Møre og Romsdal med 24 og Finnmark med 14 reketrålkonsesjoner.

I perioden 1990–2002 gikk totalt antall konsesjoner for reketrål ned fra 147 til 99, en reduksjon på 33 prosent. Troms, Nordland og Finnmark har redusert antall konsesjoner med henholdsvis 47 prosent, 19 prosent og 55 prosent. Møre og Romsdal har økt antall konsesjoner med 50 prosent i perioden 1990–2002.

Fartøy i gruppe I (fartøy under 28 meter som deltar i fisket etter torsk, hyse og sei nord for 62 °N med konvensjonelle redskap) er den største gruppen der deltakelsen er regulert gjennom en årlig forskrift. I denne gruppen er det krav om samme fylkestilhørighet ved salg av fartøy til fortsatt drift. Det er unntak

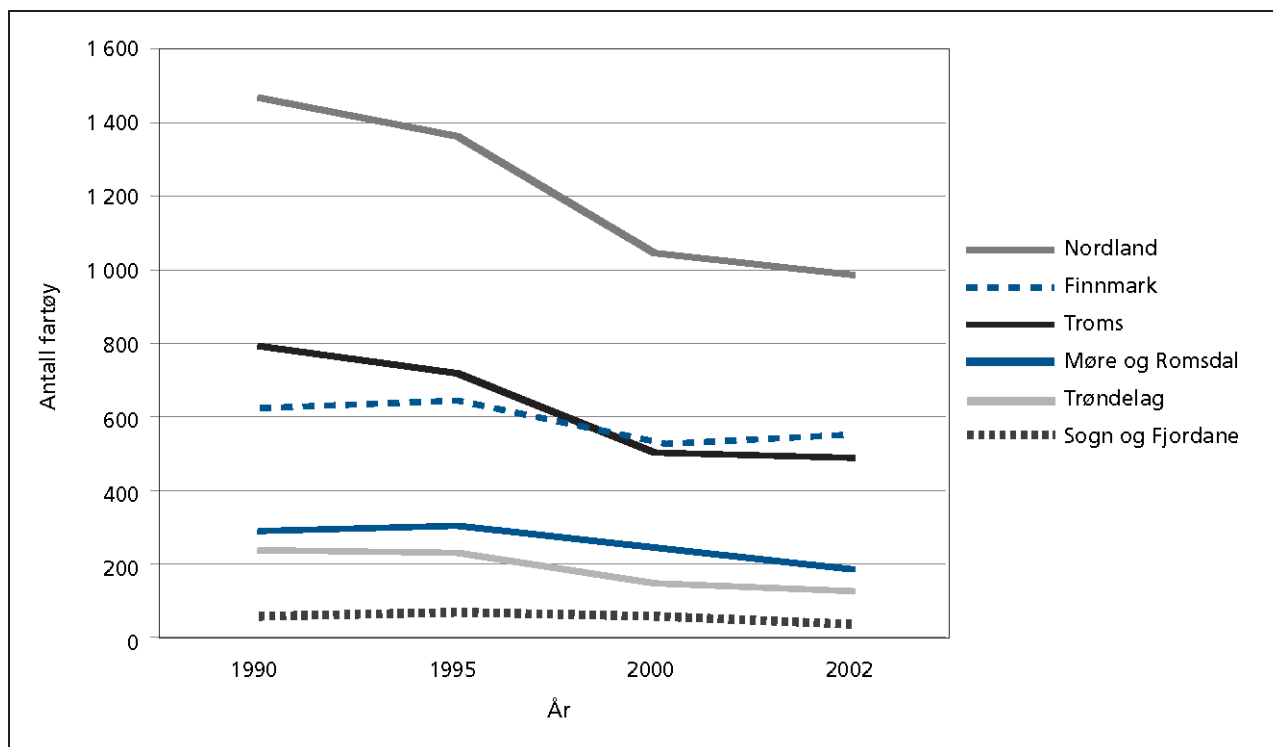
fra dette kravet ut fra distriktsmessige hensyn ved at det ikke er krav om samme fylkestilhørighet ved salg av fartøy til Nord-Troms og Finnmark.²⁵⁶ Totalt antall fartøy i gruppe I har gått fra 3 535 til 2 598 i perioden 1990–2002. Det er en reduksjon på 31 prosent.

Figur 40 viser at Nordland hadde størst antall fartøy i gruppe I med 990 fartøy i 2002. Deretter fulgte Finnmark med 547, Troms med 496, Møre og Romsdal med 192, Trøndelag med 133 og Sogn og Fjordane med 45.

I perioden 1990–2002 har det vært en reduksjon på 31 prosent i totalt antall fartøy som deltar i gruppe I. I Nordland har antall fartøy gått ned med 33 prosent, i Finnmark med 13 prosent, i Troms med 38 prosent, i Møre og Romsdal med 34 prosent, i Trøndelagsfylkene med 45 prosent og i Sogn og Fjordane med 30 prosent.

²⁵⁵ Fylker med én eller ingen konsesjon i 2002 er tatt ut av diagrammet.

²⁵⁶ Forskrift av 9. desember 2003 nr. 1484 om adgang til å delta i fisket etter torsk, hyse og sei for fartøy under 28 meter største lengde som fisker med konvensjonelle redskap nord for 62 °N i 2004, § 5.



Figur 40 Antall fartøy i gruppe I for fiske etter torsk, hyse og sei fordelt på fylke²⁵⁷

Kilde: NOU: 13 (2002), vedlegg 4; Fiskefartøy og fiskarar, konsesjonar og deltakaradgangar (2002), tabell 32

Verdien av rettigheter

Adgangsbegrensninger betyr at noen utelukkes fra å delta. Reguleringsformen innebærer at adgangen til å delta blir et knapphetsgode, som det blir satt verdi på i et marked av potensielle deltakere. Ifølge Fiskeridepartementet er det en del økonomiske drivkrefter som gjør at rettigheter forflytter seg fra fylkene i Nord-Norge til Sør-Norge.²⁵⁸ Elementer i de økonomiske drivkreftene er blant annet at det er ulik kapitaltilgang i ulike deler av landet, at det er færre restriksjoner på omsetning av fartøy i sør sammenlignet med i nord, og dermed er andrehandsverdien på fartøy i nord lavere. Et tredje viktig element er betydningen av sterke fiskerimiljøer, som en i bankfiske- og havfiskeflåten særlig finner i sør.²⁵⁹

Ved salg av fartøy som har hatt adgang til å delta i et adgangregulert fiskeri, kan den nye eieren etter søknad få tildelt samme adgang som den forrige eieren hadde. Den tidligere eieren må da ha fraskrevet seg adgangen til fortsatt deltakelse i fisket med et erstatningsfartøy.²⁶⁰ Fartøyet selges i denne sammenheng for fortsatt drift.

Fiskeridirektoratet mottar søknader fra de fartøy-

ene som ønsker å overta rettighetene når et fartøy selges for fortsatt drift. Direktoratet vurderer om søkerne oppfyller aktivitetskravet, og at de ikke allerede har for stor kvoteandel i de aktuelle fiskeriene.²⁶¹ I tillegg vurderer direktoratet om andre kriterier må oppfylles, for eksempel boplikt i et fylke eller levering av fangsten til en bestemt region eller et bestemt fylke eller landingsanlegg. Alle søkerne som oppfyller vilkårene, får ervervstillatelse og tilsagn om tilsvarende konsesjoner og/eller årlige deltakeradganger som det selgeren hadde. Ervervstillatelsen gis med frist på seks måneder til å overta det aktuelle fartøyet. Den som til slutt kjøper fartøyet, får tildelt tilsvarende rettigheter eller deltakeradgang som det den tidligere eieren hadde, dersom de øvrige vilkår for å delta er oppfylt. Dersom flere har fått ervervstillatelse for et fiskefartøy, kan fartøyet selges til den selgeren velger.²⁶²

Dersom en gjennom kjøp av et fartøy kommer i posisjon til å få tildelt en deltakeradgang, vil fartøyet åpenbart ha en høyere verdi enn i de tilfeller hvor dette ikke oppnås. Prisen på fartøyet vil være avhengig av hvilke deltakeradganger kjøperen får tildelt,

²⁵⁷ Fylkene med andel fartøy under 1 prosent av hele flåten i gruppe I er utelatt.

²⁵⁸ Referat fra møte mellom Fiskeridepartementet og Riksrevisjonen 26. juni 2003.

²⁵⁹ Brev av 28. april 2004 fra Fiskeridepartementet til Riksrevisjonen, s. 19.

²⁶⁰ Referat fra møte mellom Fiskeridirektoratet og Riksrevisjonen 3. og 4. desember 2002.

²⁶¹ I enkelte fiskerier er det begrenset hvor mange kvoteandeler en fartøyeier får ha i et fiskeri.

²⁶² Referat fra møte mellom Fiskeridirektoratet og Riksrevisjonen 8. april 2003.

og hvordan kjøperen eller markedet vil prise disse. Det er flere faktorer som påvirker denne prisen, og betalingsvilligheten vil være et resultat av den enkeltes vurdering av hvilken avkastning investeringen vil gi. Avkastningskravet vil være et resultat av forventet risiko. Betalingsvilligheten vil også være avhengig av hvilken salgsverdi en tror investeringen gir. Dersom det er mange selgere og kjøpere, vil det danne seg en markedspris.²⁶³

Tabell 32 viser priseksempler på fangstrettigheter som ble omsatt høsten 2002.

I fartøygrupper hvor det er innført enhetskvoteordning og rederikvoteordning (sammenslåingsmuligheter innen et rederi), som i ringnot og torsketral, har prisene på fartøy med konsesjoner økt betydelig.²⁶⁵ Prisen på fartøy i grupper med strukturordninger har steget, idet gruppen av fartøyeiere med inter-

esse for å kjøpe fartøyet med sikte på strukturering har kommet i tillegg til gruppen av fiskere som er interessert i å kjøpe fartøyet med sikte på fortsatt drift.²⁶⁶ Hvis det derimot er bindinger knyttet til konsesjonen, som leveringsforpliktelser eller boplikt, vil dette redusere verdien. En avkorting av enhetskvoten som følge av salg av fartøy sørover vil ha en dempende effekt på konsesjonsprisen.

Det har utviklet seg et betydelig apparat rundt salget av fartøy med rettigheter. I en del saker er det advokater som har spesialisert seg innenfor fiskerisektoren, som skriver søknaden om ervervstillatelse m.v., og skipsmeklere som tar seg av fartøysalget. Dette kan, ifølge Fiskeridirektoratet, være en medvirkende årsak til at prisen på fiskefartøyene er blitt svært høye.²⁶⁷

Tabell 32 Priseksempler på omsatte fangstrettigheter, høsten 2002²⁶⁴

Rettighet	Verdi i kroner
Kolmulekonsesjon	10–15 mill.
Sild- og makrellkonsesjon	60–100 mill. (27 mill. per basiskvote)
Torsketralkonsesjon uten leveransebindinger	60 mill.
Torsketralkonsesjon med leveransebindinger	35–40 mill.
Årlig deltakeradgang for fisket etter sild med 28 meters kystfartøy	3,5–5 mill.
Konsesjon for drift med linebåt over 28 meter	20 mill.

²⁶³ St.meld. nr. 20 (2002–2003), Strukturtiltak i kystfiskeflåten, s. 72.

²⁶⁴ Foredrag av Torbjørn Trondsen, Oslo 11. juni 2003, Norges fiskerihøgskole/Høgskolen i Bodø. Priser fra høsten 2002 hentet fra norske låneformidlere og egne undersøkelser.

²⁶⁵ NOU 2002:13, Eierskap til fiskefartøy, s. 32.

²⁶⁶ St.meld. nr. 20 (2002–2003), Strukturtiltak i kystfiskeflåten, s. 72.

²⁶⁷ Referat fra møtet mellom Fiskeridirektoratet og Riksrevisjonen 8. april 2003.

6 Fakta – ressurskontroll

6.1 KONTROLLOPPGAVENS OMFANG

Ressurskontrollen i norske ansvarsområder omfatter om lag 2,2 mill. kvadratkilometer hav.²⁶⁸ Dette tilsvarer et område sju ganger så stort som Norges flateinnhold. Omtrent 8 000 norske fiskefartøy og 1 500 utenlandske er operative i de norske ansvarsområdene. Langs norskekysten finnes det om lag 700 havner hvor fisk kan landes. Hvert år blir det registrert i gjennomsnitt 400 000 landinger. Fiskeridirektoratet mottar i den samme perioden rundt 40 000 meldinger gjennom sitt kvotekontrollsystem, det vil si databasen som inneholder alle opplysningene om utenlandske fartøyers fiske og fangst i områdene underlagt norsk jurisdiksjon, i tillegg til fangstopplysninger fra en del norske fartøy.²⁶⁹ Fiskeridepartementet framhever at korrekte tall for reelt uttak av fiskebestander er kritisk for presisjonsnivået i bestandsberegningene og de tilhørende kvoteanbefalingene. En god ressurskontroll er derfor viktig for hvor godt det vitenskapelige rådgivningsgrunnlaget blir.²⁷⁰

Fiskeridirektoratet har ikke eksakte tall for omfanget av de ulike regelbruddene innen fiskerisektoren. Med utgangspunkt i tilgjengelige opplysninger antar imidlertid direktoratet at omfanget på kvotekjøket kan være i størrelsesorden 0–20 % av bokført fangst, varierende fra fiskeri til fiskeri og over tid.²⁷¹

6.2 KONTROLLANSVAR OG KONTROLLINNSATS

Fiskeridirektoratet, Kystvakten og de seks salgslagene i Norge står for den utøvende delen av ressurskontrollen. Disse kontrollinstansene har bestemte lovpålagte oppgaver innen ressurskontroll. Fiskeri-

direktoratet deltar også i internasjonalt kontrollarbeid. Norge har inngått avtaler med en rekke land og arbeider aktivt, i internasjonale organisasjoner og på bilateral basis, som ledd i å styrke kontrollen med ressursuttaket på felles fiskebestander.²⁷² I de senere år er også norske fiskefartøyers aktivitet i andre lands soner og i internasjonalt farvann blitt gjenstand for norsk ressurskontroll.²⁷³

6.2.1 Fiskeridirektoratet

Fiskeridirektoratet har en overordnet rolle i arbeidet med ressurskontroll. Direktoratets kompetanse når det gjelder kontroll og håndhevelse av regelverket, er hjemlet i saltvannsfiskeoven § 45. Fiskeridirektoratet gir råd, veiledning og instruksjoner til regionkontorene og Kystvakten. Fiskeridirektoratet utarbeider faste veiledninger og årlige prioriteringer for kontrollvirksomheten. Prioriteringene for de ulike regionene avhenger av oppgaveporteføljen og kan derfor variere.²⁷⁴

Det er Fiskeridirektoratet som utfører kontrollen på land og til dels langs kysten. Fiskeridirektoratet sentralt har base i Bergen, og kontrollvirksomheten er organisert under kontrollseksjonen i ressursavdelingen. Fram til 31. desember 2003 var direktoratets ytre etat organisert i ni regionkontorer langs kysten fra nord til sør²⁷⁵, men ble ved årsskiftet redusert til sju regionkontorer.²⁷⁶

Det er regionkontorene som står for den praktiske gjennomføringen av direktoratets kontrollarbeid. Ulík geografi, ulike fiskerier og forskjellig sammensetning av fiskeflåten i regionene medfører at kontrollarbeidet varierer i omfang og innhold. Fiskeridirektoratet har utarbeidet en omfattende kontrollmanual som gir inspektørene detaljert veiledning i forberedelsen og utførelsen av de ulike kontrolloppgavene.

²⁶⁸ Norsk økonomiske sone, fiskerisonen ved Jan Mayen og vernesonen rundt Svalbard, jf. Fiskeridepartementet, Ressurs- og havavdelingen (2003–2004), Faktaark A-36 Ressurskontroll.

²⁶⁹ Referat fra møtet mellom Fiskeridirektoratet og Riksrevisjonen 12. februar 2002. Meldingene gjelder først og fremst utenlandske båter som kommer til eller reiser fra norske farvann. Disse båtene må melde fra når de går inn i norsk sone, og oppgi hvilke fangster de har på dette tidspunktet. I tillegg må fartøyene melde fra hver uke om hvilken fangst som er tatt, og melde fra ved utseiling av norsk sone og oppgi hvor stor fangst de har fått, jf. Fiskeridepartementet, Ressurs- og havavdelingen (2003–2004), Faktaark A-36 Ressurskontroll.

²⁷⁰ Brev av 28. april 2004 fra Fiskeridepartementet til Riksrevisjonen, s. 22.

²⁷¹ Fiskeriministerens redegjørelse i Stortinget 3. mai 2001.

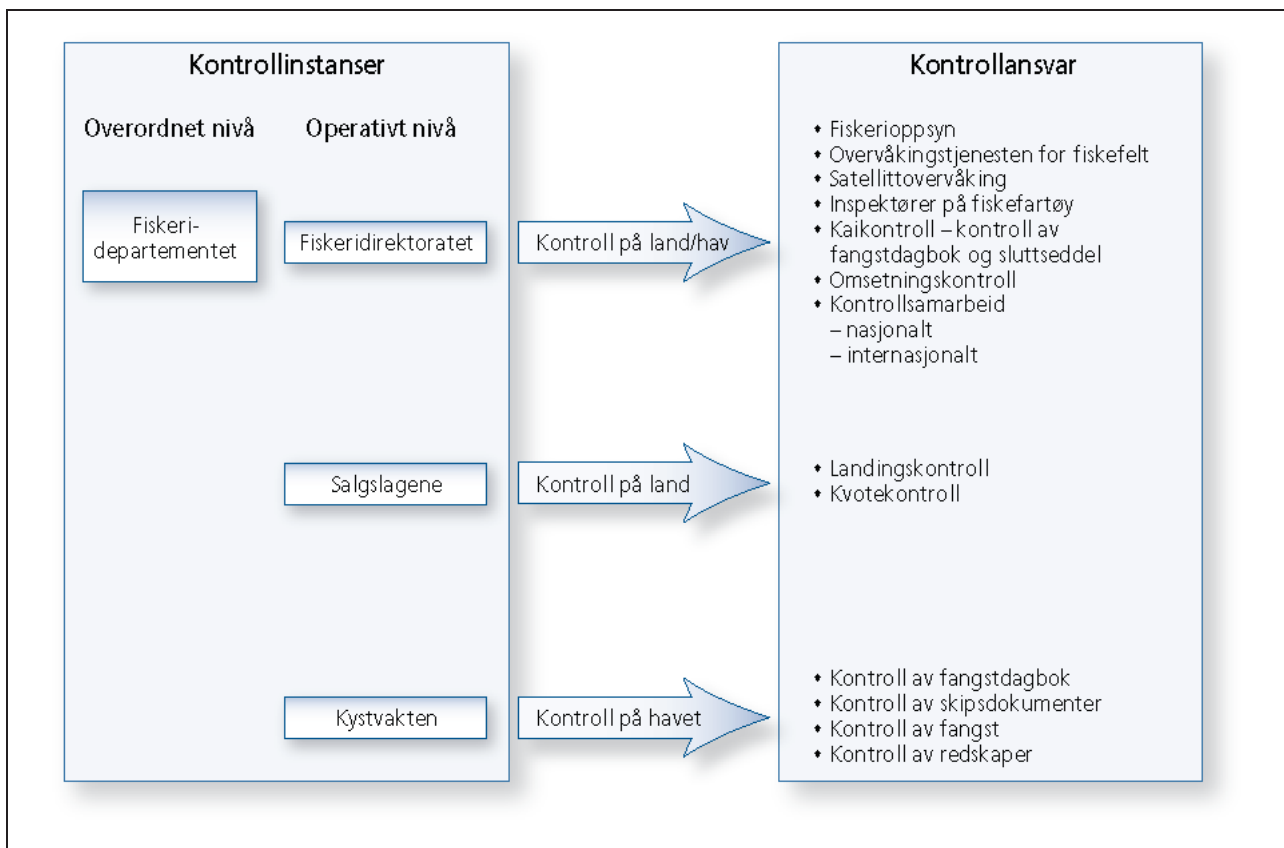
²⁷² Fiskeridepartementet, Ressurs- og havavdelingen (2003–2004), Faktaark A-36 Ressurskontroll.

²⁷³ Brev av 28. april 2004 fra Fiskeridepartementet til Riksrevisjonen, s. 11.

²⁷⁴ Referat fra møtet mellom Fiskeridirektoratet og Riksrevisjonen, 3. desember 2002.

²⁷⁵ Region Finnmark, Region Troms, Region Nordland, Region Trøndelag, Region Møre og Romsdal, Region Sogn og Fjordane, Region Hordaland, Region Rogaland, Region Skagerakkysten.

²⁷⁶ Etableringen av det nye Mattilsynet utløste behov for en omorganisering av Fiskeridirektoratets regionstruktur med virkning fra 1. januar 2004, jf. St.prp. nr. 1 (2003–2004) for Fiskeridepartementet, s. 29 og s. 103. Regionene Skagerrak og Rogaland er slått sammen til Region Sør, og regionene Hordaland og Sogn og Fjordane er slått sammen til Region Vest.



Figur 41 Skjematisk oversikt over kontrollinstansene med tilhørende ansvarsområder

På land foretar inspektørene fysisk kontroll av fangst som landes og lagres (kaikontroll). De gjennomfører også en omfattende kontroll gjennom sluttseddelsystemet. Dette er en kontroll av sluttseddelen (kvitteringen) over hva slags art og kvantum som er levert, og som kjøperen og fiskeren er pålagt å skrive før fiskeren drar fra mottaket. Sluttseddelen sammenholdes med fangstdagboka på fartøyet. Ved hjelp av sluttsedlene blir også viktig informasjon om mengde, art, fangststed mv. registrert og avregnet mot de enkelte kvotene (kvotekontroll). Omsetningskontroll inngår som en del av kontrollen med ressursuttaket. Dette er en mer omfattende dokumentkontroll av bedrifter som omsetter eller mottar fisk.

Direktoratet har siden 1998 hatt anledning til å sette inspektører om bord i fiskefartøy.²⁷⁷ Disse inspektørene foretar kontroll på havet under utøvelsen av fisket. Inspektørene kontrollerer at fisket skjer med riktig redskap til riktig tid og i riktig område. De kontrollerer også at fangstsammensetningen er riktig, og at det ikke blir dumpet fisk.²⁷⁸

Satellittsporing av fiskefartøy er et forholdsvis nytt element i ressurskontrollen. De første reglene om satellittovervåking av fiske- og fangstfartøy ble innført i Norge i april 1999.²⁷⁹ Dette innebærer at alle fartøy over 24 meter største lengde er pålagt å installere satellittsporingssystemer og la seg spore. Det samme gjelder også norske fartøy uavhengig av størrelse når fartøyet skal drive fiske og fangst i farvann utenfor noen stats fiskerijurisdiksjon, og når påbud om satellittsporing følger av internasjonale forpliktelser. Sporingssystemet skal automatisk sende geografisk posisjon, kurs og fart en gang per time, 24 timer i døgnet, og ved inngang og utgang av andre lands soner.²⁸⁰ Det nasjonale sporingssenteret ligger i Fiskeridirektoratet i Bergen.

Overvåkingstjenesten for fiskefelt i Tromsø har som hovedoppgave å hindre for stor beskatning av fisk under gjeldende minstemål gjennom tilstedeværelse på feltet. Overvåkingstjenesten kan anbefale periodevis stengning av fiskefelt i visse områder, mens det er henholdsvis Fiskeridepartementet og Fiskeridirektøren som har myndighet til å stenge, avhengig av hvilken fiskerisone det gjelder.

²⁷⁷ Saltvannsfiskekollen § 45.

²⁷⁸ Fiskeridepartementet, Ressurs- og havavdelingen (2003–2004), Faktaark A-36 Ressurskontroll.

²⁷⁹ Forskrift av 7. april 1999 § 2 om satellittbasert overvåking av fiske- og fangstfartøys aktivitet, hjemlet i lov om saltvannsfiske § 4.

²⁸⁰ Fiskeridepartementet, Ressurs- og havavdelingen (2003–2004), Faktaark A-37 Satellittsporing/-overvåking.

6.2.2 Kystvakten

Overvåking og kontroll med fisket i havområdene som er underlagt norsk fiskerijurisdiksjon, har vært og er Kystvaktens viktigste og høyest prioriterte oppgave.²⁸¹ Kystvakten har de siste årene hatt 11 fartøy til disposisjon for ressurskontroll til havs²⁸² og opplyser at den bruker 80–90 prosent av ressursene sine til fiskerirelaterte oppgaver.²⁸³ Kystvaktens ressurskontroll er primært rettet mot den norske og den utenlandske havgående fiskeflåten. Kystvakten forsøker å være til stede der flåtekonstrasjonen og uttaket er stort, og gjennomfører hyppige inspeksjoner for å kartlegge hva som tas opp av havet. Det legges vekt på kontroll med at det ikke foregår fiske i områder som er stengt. Andre viktige oppgaver er kontroll med ulovlig fiske i grenseområdene og med at det ikke rapporteres fangst fra andre soner og områder enn der fisken er tatt. De siste årene er det gjennomført om lag 3 000 inspeksjoner av norske og utenlandske fartøy per år. Over 60 prosent av inspeksjonene gjelder utenlandske fartøy. I gjennomsnitt vil et havgående trålerfartøy som fisker i norske farvann, ha besøk av Kystvakten tre til fire ganger i løpet av ett år, mens den konvensjonelle delen av den havgående flåten vil bli kontrollert én til to ganger årlig.²⁸⁴

6.2.3 Salgslagene

Det er i alt seks salgslag i Norge: Norges Råfisklag, Sunnmøre og Romsdal Fiskesalslag, Vest-Norges Fiskesalslag, Rogaland Fiskesalslag S/L, Skagerakfisk S/L og Norges Sildesalgslag. Salgslagene er fiskereid, men er en del av den offentlige ressurskontrollen ved at de med hjemmel i lov er pålagt et eget kontrollansvar²⁸⁵. Etter råfiskloven § 2 kan ingen selge råfisk uten at den er omsatt gjennom eller med godkjenning fra et salgslag. Salgslagene er eid av fiskerne og må godkjennes av Fiskeridepartementet. Salgslagene er tillagt eneretten for førstehåndsomsetning av fisk og har med det ansvaret for å registrere all fisk som omsettes i Norge. Salgslagene kontrollerer systematisk og løpende alle opplysningene fra fisker og kjøper mot fartøyenes kvoter. All informasjon viderefremmes til Fiskeridirektoratet og danner grunnlag for kvotekontroll og statistikk. Salgslagene rapporterer alle irregulære forhold som avdekkes, til Fiskeridirektoratet som står for den videre saksbehandlingen. Verdien av inndratte fang-

ster i forbindelse med kvoteoverskridelser og andre ulovligheter som avdekkes, tilfaller salgslagene.²⁸⁶

Storparten av de inndratte midlene er gjort i medhold av § 7 av Norges Sildesalgslag i det pelagiske fisket. Dette har først og fremst sammenheng med at ringnotfartøy på siste tur naturlig nok ikke alltid kan klare å ta akkurat det gjenstående kvantum av kvoten. Følgelig vil det gjerne bli landet større kvanta enn det de enkelte fartøy har gjenstående på kvoten. Basert på dette faktum har forvaltningen fordelt eksempelvis 98 prosent av den totale kvoten til de enkelte fartøy for å sikre at kvoten totalt sett ikke overfiskes. Erfaringen fra de senere årene viser at det resterende kvantum som ikke fordeles i utgangspunktet, samsvarer godt med summen av overfiske på siste tur. Det kvantum som salgslaget således har inndratt verdien av, vil derfor med rette kunne sies å være en del av fiskernes kvote som skulle vært fordelt på flåtegruppen. Det er derfor ikke unaturlig at disse midlene blir tilbakeført til flåten gjennom prisutjevning eller pristilskudd og frakttilskudd i ettertid. Denne reguleringsordningen bidrar for øvrig til å redusere incentivet til å dumpe fangst over kvote på siste tur og er således et av mange tiltak for å motvirke utkast.

6.3 RISIKOBASERT KONTROLL

Risikomodellen som denne undersøkelsen baserer seg på, angir hvilke elementer som normalt bør inngå i en helhetlig risikovurdering.²⁸⁷ Hensikten med risikovurderinger er å framskaffe et beslutningsgrunnlag for effektiv håndtering og kommunikasjon av risiko. Modellen for risikostyring er et arbeidsredskap som gjennom sin systematiske framgangsmåte kan bidra til å synliggjøre risiko og dermed ressursbehov. Risikovurderinger er et hjelpemiddel til å identifisere kritiske punkter i kontrollarbeidet og til å finne ut hvor det vil være mest hensiktsmessig og effektivt å sette inn ressurser.²⁸⁸

6.3.1 Fiskeridirektoratet sentralt

Overordnede mål og risikokriterier

Det overordnede målet for ressurskontrollen er at den skal være effektiv. Målsettingens innhold blir mer konkretisert jo nærmere det operative nivået en kommer. Direktoratet sentralt operasjonaliserer det-

²⁸¹ Kystvakten er underlagt Forsvarsdepartementet.

²⁸² Fiskeridepartementets nettsider, tema fiske og fangst.

²⁸³ Kystvaktens svar på Riksrevisjonens spørreskjemaundersøkelse av april 2003.

²⁸⁴ Fiskeridepartementet, Ressurs- og havavdelingen (2003–2004), Faktaark A-38 Kystvakten.

²⁸⁵ Kontrollansvaret i saltvannsfiskeloven § 45 A ble innskjerpet ved lov av 15. juni 2001 nr. 51 ved at ordet «kan utføre kontroll» ble endret til «skal utføre kontroll», jf. også referat fra møte mellom Fiskeridirektoratet og Riksrevisjonen 3. desember 2002.

²⁸⁶ Saltvannsfiskeloven § 7, 1. ledd og 11, 3. ledd og deltakerloven § 27, 1. ledd.

²⁸⁷ Jf. figur 5, kapittel 3.3.3.

²⁸⁸ Opplysningene i dette kapitlet bygger hovedsakelig på informasjon innhentet gjennom spørreskjemaundersøkelser til kontrollinstansene i april 2003. For Fiskeridirektoratet sentralt er det i tillegg innhentet informasjon gjennom intervjuer med Riksrevisjonen 12. februar 2002 og 3. desember 2002.

te målet gjennom tildelingen av budsjettmidler og bemanning, gjennom de årlige virksomhetsplanene som er basert på føringer fra Fiskeridepartementet, og gjennom Fiskeridirektørens årlige prioriteringer. Fiskeridepartementet opplyser at fiskeridirektøren sammen med sjefen for Kystvakten og lederne i de to største salgslagene, Norges Råfisklag og Norges Sildesalgslag, hvert år har et samarbeidsmøte der hovedprioriteringene for kontrollåret blir fastlagt. Videre er det institusjonalisert en fast møtevirksomhet gjennom året mellom de ulike partene innen ressurskontrollen, hvor en også diskuterer risiko for overtreddelse av fiskerilovgivningen, samt håndtering av og operativ kontroll rettet mot slik risiko. Fiskeridepartementet uttaler at ressurskontrollen i Norge er en så omfattende oppgave at det for Fiskeridirektoratet har vært helt nødvendig å foreta strenge prioriteringer. Dette har ført til en spissing av aktiviteten mot de kommersielt viktigste fiskeriene der en finner de største mulighetene for ulovlig økonomisk vinning.²⁸⁹ Fiskeridirektørens prioriteringer fokuserer på bestander som er næringsmessig interessante og økonomisk viktige – torsk, hyse, sei og blåkveite i Barentshavet og tilstøtende havområder nord for 62 °N, norsk vårgytende sild og makrell fra Lofoten og sørover til Rogaland – og industritrålfisket i Nordsjøen. Direktoratet opplyser at det ikke er laget noe omfattende styrende dokument på disse områdene, men prioriteringene er formidlet muntlig og skriftlig. Direktoratet uttaler: «Ved løpende kontakt med næringen og direktoratets ytre etat oppfanges utviklingen slik at omprioriteringer kan gjøres til rett tid når situasjonsbildet endrer seg.»²⁹⁰

Det gjennomføres hvert år et kontrollseminar der alle sentrale problemer knyttet til kontrollutøvelsen diskuteres, herunder de mest aktuelle farene for overtredelser. Disse temaene diskuteres også på regiondirektørmøtene og andre samlinger. Kontrollseminaret er et internt tredagers seminar som har vært avholdt årlig siden 1995. Fiskeridirektoratet sentralt (Kontrollseksjonen) sammen med seksjonssjefene, førsteinspektørene og saksbehandlerne som driver med ressurskontroll i regionene, gjør risikovurderinger og diskuterer satsing og strategi.²⁹¹

Fiskeridirektoratet sentralt har ikke utarbeidet felles overordnede risikokriterier for kontrollvirksomheten.²⁹² Det foretas i stedet en «løpende kollegial situasjonsvurdering» mellom sentralt og regionalt nivå.²⁹³ Denne arbeidsformen er ikke nedfelt i skrift-

lige føringer og rammer med faste prosedyrer, men skjer løpende gjennom relativt hyppig kontakt på ledernivå i form av ukentlige telefonkonferanser, regiondirektørsamlinger og annen saksrelatert møtevirksomhet.

Identifisering av risiko

Fiskeridirektoratet opplyser at det bruker risikoanalyse som grunnlag for sin kontrollvirksomhet. Direktoratet sentralt foretar en overordnet, nasjonal kartlegging av risiko på ressurskontrollområdet. Kartleggingen foretas ikke skriftlig eller som ledd i en formell prosess, men skjer muntlig og uformelt. Etter forespørsel fra Riksrevisjonen har direktoratet imidlertid utarbeidet en liste som skisserer noen av problemområdene innen ressurskontroll:

- Dumping av fisk
- Helsvarte landinger utenom kvote (innland og utland)
- Levering og mottak av fisk over kvote ved ordinære landinger
- Manipulering av vekter
- Omskriving av fiskearter til ikke kvotebelagte arter eller arter en har kvote igjen på
- Vern av ungfisk i oppvekstsoner

Direktoratet opplyser at det ikke har utarbeidet noen fylldigere oversikt over identifisert risiko enn punktene ovenfor. Direktoratet uttaler: «Listen er en kartlegging av det som ut fra erfaring må anses som klare problemområder. Listen kan teoretisk tenkes mye lenger, men underordnede risikoområder har en her ikke sett det hensiktsmessig å presentere skriftlig.»²⁹⁴

Analyse av risiko

Fiskeridirektoratet opplyser at det «ikke har innført risikoanalyse som et begrep» og «generelt mangler en implementering av omforente begreper i analysearbeidet». Direktoratet opplyser videre at det mangler en fastere struktur og systematikk på den prosessen som foretas, og at den ikke er nedfelt i dokumenter. Direktoratet har ikke utviklet systematiske oversikter eller andre systemer som gjør det mulig å presentere risikovurderingene løpende.²⁹⁵

Som en del av Fiskeridirektoratets kontor for kontroll og overvåking ble det i desember 2001 opprettet en analysegruppe på tre personer. Analysegruppen arbeider både strategisk og taktisk. Den har blant annet arbeidet mye med bearbeiding av kon-

²⁸⁹ Brev av 28. april 2004 fra Fiskeridepartementet til Riksrevisjonen, s. 19 og 20.

²⁹⁰ Fiskeridirektoratets svar på Riksrevisjonens spørreskjemaundersøkelse i april 2003.

²⁹¹ Brev av 28. april 2004 fra Fiskeridepartementet til Riksrevisjonen, s. 20.

²⁹² Jf. revisjonskriteriene punkt 3.3.3 – prinsipper for risikobasert kontrollvirksomhet.

²⁹³ Fiskeridirektoratets svar på Riksrevisjonens spørreskjemaundersøkelse av april 2003.

²⁹⁴ Fiskeridirektoratets svar på Riksrevisjonens spørreskjemaundersøkelse av april 2003 og brev fra Fiskeridirektoratet til Riksrevisjonen av 3. oktober 2003.

²⁹⁵ Fiskeridirektoratets svar på Riksrevisjonens spørreskjemaundersøkelse av april 2003 og brev fra Fiskeridirektoratet til Riksrevisjonen av 3. oktober 2003.

trollstatistikk med henblikk på hvordan denne bedre kan nyttiggjøres i kontrollarbeidet. Direktoratet opplyser at en har tilgang til mye mer informasjon enn hva en klarer å utnytte i kontrollarbeidet. Analysegruppen skal se nærmere på dette og prøve å strukturere informasjonen. Risikovurderinger er en viktig del av dette arbeidet. Direktoratet har nylig startet et pilotprosjekt med strategiske analyser der risikoanalyse inngår. Direktoratet opplyser at det har arbeidet med risikovurderinger tidligere også, men ikke like bevisst som nå. Fiskeridirektoratet opplyser videre at risikosituasjonen vurderes løpende, men at «De store problemene som ligger i dagen, ikke trenger så mye analyse siden disse prioriteres uansett.» Risikovurderinger har ifølge direktoratet lenge vært brukt i mindre skala i det daglige kontrollarbeidet, for eksempel ved at den enkelte inspektør plukker kontrollobjekter ut fra erfaring.²⁹⁶

Direktoratet opplyser at det i oktober 2003 nedsatte en arbeidsgruppe bestående av Fiskeridirektoratet (sentralt og ytre etat), Kystvakten og salgslagene, med det mandat å utarbeide en metodikk for risikoanalyse og risikovurdering på området for ressurskontroll.²⁹⁷ Metodikken skal være anvendbar fra enkeltsaker til nasjonalt nivå.²⁹⁸ Prosjektet skal per februar 2004 nærme seg slutfasen.²⁹⁹

Prioritering av risiko

Direktoratet har ikke utarbeidet oversikter der risiko er gradert eller satt i prioritert rekkefølge. Direktoratet uttaler: «Dette er uansett vanskelig fordi risiko og dermed prioriteringer kan variere mellom nord og sør i landet, fra region til region og til ulike årstider. Samtidig kan noen former for risiko ha mer generell aktualitet, uavhengig av fiskebestander og geografi, for eksempel manipulering av veiesystemer. Dette betyr at mange former for risiko må prioriteres samtidig på de ulike kontrollområdene. Men dersom det skal sies noe *generelt* om prioriteringer må det være at hovedfocusingene vil være på de enkelte artene, og da spesielt på torsk i Barentshavet. Hovedfokuset er på etterprøving av at fartøy leverer i henhold til kvoter, forebygger dumping/utkast i forbindelse med fangstoperasjon eller etterpå.»³⁰⁰

Overvåking, evaluering og oppdatering av risikovurderinger

Direktoratet evaluerer risiko på ressurskontrollområdet fortløpende. Direktoratet opplyser at det siden 1996 fra sentralt hold har hatt en faglig løpende vurdering av hvordan ressurskontrollen blir utøvd i regionene. Dette skjer via egen operativ deltakelse, koordinering og ledelse. Det legges vekt på å delta operativt fra sentralt hold for å kunne ta det faglige ansvaret på alvor og for å kunne bedømme nivået på hvordan ressurskontrollen blir utført i de enkelte regionene. Gjennom tett samarbeid med de regionale mellomledernivåene har en kunnet utvikle kontrollen gjennom praktisk utførelse, utforming av veiledninger og andre tekniske hjelpemidler og metoder.³⁰¹

Håndtering av risiko

Fiskeridirektoratet sentralt har ingen faste prosedyrer for hvorvidt, og eventuelt på hvilken måte, avdekket risiko skal håndteres, for eksempel i form av kontrollaktiviteter eller andre tiltak. Direktoratet opplyser at det vil starte en slik prosess gjennom sitt arbeid med strategiske analyser.³⁰²

6.3.2 Regionkontorene

Identifikasjon av risiko

Alle regionkontorene, med unntak av ett³⁰³, opplyser at de bruker risikoanalyse som grunnlag for sin kontrollvirksomhet. Regionkontorene identifiserer risiko innenfor egne ansvarsområder. Kartleggingen skjer muntlig og uformelt og foregår ikke som ledd i en skriftlig eller formell prosess. Risikosituasjonen følges som en del av den daglige virksomheten, men arbeidet utføres uten noe systematisk opplegg eller formelt nedtegnet system.

Regionkontorene opplyser at de ulike formene for risiko som blir identifisert, varierer fra region til region.³⁰⁴ Risikoen avhenger av flere forhold, blant annet av de ulike typene fiskerier og varierende flåte- og mottaksstruktur. I de forskjellige fiskeriene oppstår det ulike problemstillinger. Som eksempler nevnes fiske utover fastsatt kvote (kvotebildet – kvotesammensetningen – til hvert enkelt fartøy forteller hvilket fiske som er utøvd), overtredelse av de ulike bestemmelsene om bifangst (for eksempel direkte fiske av blåkveite for å «fylle» bifangstkvo-

²⁹⁶ Referat fra møtet mellom Fiskeridirektoratet og Riksrevisjonen 3. desember 2002.

²⁹⁷ Brev fra Fiskeridirektoratet til Riksrevisjonen av 3. oktober 2003.

²⁹⁸ Brev fra Fiskeridirektoratet til Riksrevisjonen av 3. oktober 2003.

²⁹⁹ Brev fra Fiskeridirektoratet til Riksrevisjonen av 2. februar 2004.

³⁰⁰ Brev fra Fiskeridirektoratet til Riksrevisjonen av 3. oktober 2003.

³⁰¹ Brev fra Fiskeridirektoratet til Riksrevisjonen av 3. oktober 2003.

³⁰² Brev fra Fiskeridirektoratet til Riksrevisjonen av 3. oktober 2003 og svar på Riksrevisjonens spørreskjemaundersøkelse i Fiskeridirektoratet av april 2003.

³⁰³ Region Skagerrakkysten.

³⁰⁴ Avsnittet er en kort sammenfatning av regionkontorenes svar på Riksrevisjonens spørreskjemaundersøkelse av april 2003. Sammenfatningen er ikke utfyllende, men ment som en illustrasjon på ulike former for risiko og relevante problemstillinger.

ten), dumping av fisk både innen bunnfiskarter og pelagiske fiskearter (for eksempel fisk under minstemål eller fisk av liten økonomisk verdi), hvitvasking av fisk (for eksempel: fisk oppgis å være fra en annen sone enn der den er fanget), «svart fisk» (omsetning utenfor salgslag), manipulering av vekter innenfor pelagisk landindustri og lignende. Ved å følge nøye med på de enkelte fartøyenes kvoter og de til enhver tid gjeldende reguleringene vil regionkontoret få en oversikt over det fisket som er utøvd. Sammenholder regionkontoret disse opplysningene med sporingsopplysningene og eventuell innmelding fra salgslag, kan det få en indikator på om fisket har foregått etter regelverket. Også historikken til den enkelte næringsutøver (tidligere saker) er av stor betydning.

Prioritering av risiko

Fiskeridirektøren legger de overordnede føringene for regionkontorenes kontrollarbeid og instruerer regionkontorene om hvilke fiskeaktiviteter og fangstområder som skal ha hovedfokus. Deretter er det opp til hvert enkelt regionkontor å utforme det konkrete kontrollopplegget, det vil si avgjøre hvilke fartøygrupper som skal kontrolleres, og når de skal kontrolleres. Selve ressursfordelingen blir i hovedsak planlagt ved det enkelte regionkontor. Ett regionkontor nevner at det foretar en egen regional virksomhetsplanlegging og gjør fortløpende vurderinger i løpet av året med hensyn til kontrolltiltak og ressursfordeling. I bunnen av dette ligger det klare føringer fra fiskeridirektøren (Fiskeridirektoratet sentralt) når det gjelder årlige kontrollprioriteringer.

Flertallet av regionkontorene opplyser at de vurderer risikosituasjonen fortløpende, men ikke på en systematisk måte. Gjennomgående er det heller ingen systematisk prosess som leder til prioriteringene av risiko og ressurser i forhold til de kontrolloppgavene som skal utføres. Som eksempler på hvilke forhold som ligger til grunn for de vurderingene som blir gjort, nevnes blant annet erfaringer fra tidligere kontroller, kunnskap om og historien til fartøy, skipper og mottaksanlegg. I tillegg kommer den kunnskapen personellet har om utøvelsen av selve fiskeriet, områdene det fiskes i til enhver tid, og redskape-
ne som blir brukt.³⁰⁵

Oppdatering av risikovurderinger

Regionkontorene foretar i hovedsak løpende oppdateringer av risikovurderingene sine uten at dette er ledd i en systematisk prosess for øvrig. To av regionkontorene oppdaterer vurderingene regelmessig, enten i halvårsplaner eller før hver sesong.³⁰⁶

³⁰⁵ En kort sammenfatning av regionkontorenes svar på Riksrevisjonens spørreskjemaundersøkelse av april 2003.

³⁰⁶ Regionkontorenes svar på Riksrevisjonens spørreskjemaundersøkelse av april 2003.

Kommunikasjon av risiko

Gjennom den løpende møtevirksomheten kommer regionkontorene med innspill til Fiskeridirektoratet sentralt om hvordan de vurderer risikobildet på sine ansvarsfelt. Disse innspillene mangler imidlertid en fastere struktur og systematikk. Tidlig på året lages det en generell plan over prioriterte kontrollområder som vil være utgangspunktet for regionkontorene med hensyn til ressurskontroll.³⁰⁷

Håndtering av risiko

For den operative delen av kontrollvirksomheten er det etablert instruks, prosedyrer, veiledninger mv. for hvordan de enkelte former for regelverksbrudd og risiko- og kontrollsituasjoner skal håndteres. Kontrollmanualen er utarbeidet av Fiskeridirektoratet sentralt. Regionkontorene har gjennomgående ikke selv etablert særskilte prosedyrer eller retningslinjer vedrørende håndtering av risiko.³⁰⁸

6.3.3 Kystvakten

Kystvakten utarbeider ikke egne risikoanalyser, men baserer seg på analyser, instruks og råd fra Fiskeridirektoratet. Kystvakten ser seg selv som et redskap for utøvelsen av direktoratets beslutninger.³⁰⁹

6.3.4 Salgslagene

To av de seks salgslagene opplyser at de bruker risikoanalyse som grunnlag for ressurskontrollen. Dette gjelder Norges Råfisklag og Norges Sildesalgslag, som er de største salgslagene.

Norges Sildesalgslag opplyser at kontrollvirksomheten er basert på risikoanalyse gjennomført som en skriftlig, formell prosess. På forespørsel har salgslaget gitt en oversikt over aktuelle risikofaktorer på sitt område. Salgslaget gjennomgår reguleringsforskrifter for de ulike fiskerier hvert år. I lagets systemer blir det lagt inn elektroniske kontroller omkring forhold som gjelder fartøykvoter, rettigheter, konsesjoner, minstepriser, kjøpsregistrering m.m. Laget opplyser at arbeidsflyten for aktuelle kontrollpunkter er dokumentert gjennom lagets kvalitetssikringssystem (KS-system) og brukermanualer. Risikovurderingene oppdateres fortløpende i forhold til endringer i aktuelle reguleringsbestemmelser. Ansvarsforholdene internt i laget er nedfelt i lagets KS-system og i brukermanualer.

Innspill om hvordan Norges Sildesalgslag vurderer risikobildet, gis til Fiskeridirektoratet blant annet ved at Fiskeridirektoratets analysegrupper er gitt di-

³⁰⁷ Regionkontorenes svar på Riksrevisjonens spørreskjemaundersøkelse av april 2003.

³⁰⁸ Regionkontorenes svar på Riksrevisjonens spørreskjemaundersøkelse av april 2003.

³⁰⁹ Kystvaktens svar på Riksrevisjonens spørreskjemaundersøkelse av april 2003.

rette elektronisk tilgang til lagets innmeldings- og sluttседdelsystem. Dette gir Fiskeridirektoratet mulighet til å følge omsetningen for å avklare egne prioriteringer omkring kontrollobjekter. Laget avgir data og råd i forbindelse med Fiskeridirektoratets beslutninger om stopp i fiskeri ved oppfisket kvote.³¹⁰

Norges Råfisklag opplyser at det foretar en form for uformell risikovurdering av ressurskontrollen. Kvotekontroll gjennomføres ved å sammenligne kvantum fisk på sluttседdel med den rettighet fartøyet har fått fra Fiskeridirektoratet, og alle fartøy kontrolleres. Det foretas ikke en risikovurdering av det enkelte objekt, men det gjennomføres en risikovurdering av systemet for kvotekontroll. Kvotekontrollsystemet er nå under endring etter at en risikovurdering viste at kontrollen kunne forbedres. Det gjennomføres operasjonelle, kvalitative risikovurderinger av kvotekontrollsystemet. Disse dokumenteres gjennom møtereferater.

For den øvrige ressurskontrollen gjennomfører Råfisklaget strategiske risikovurderinger tre ganger i året gjennom møter i en samarbeidsgruppe, ressurskontrollgruppen nord. Den operasjonelle risikovurderingen gjennomføres hovedsakelig av kontrollsjefen og er blant annet rettet mot flåtegrupper, periodisering av fiskeriene og avsetningsproblemer. I tillegg gjennomføres det uformelle risikovurderinger ved større kontroller der det er mulig å risikovurdere enkelte objekter. I forbindelse med samarbeidsmøter gir Norges Råfisklag innspill til Fiskeridirektoratet om hvordan det vurderer risikobildet på sitt ansvarsfelt.³¹¹

6.4 RESSURSALLOKERING

Fiskeridirektoratet sentralt

Fiskeridirektoratet sentralt opplyser at kontrollressursene i hovedsak er avstemt mot de løpende utfordringene. Kontrollfokus endres over tid i tråd med endringene i fisket, blant annet avdekkede juksemetoder. Det oppleves som en utfordring å tilpasse organisasjonen hurtig nok til strukturendringene i næringen. Omorganiseringsprosessene som har vært mer eller mindre kontinuerlige siden 1998, har prøvd å ta hensyn til slike forhold. Det er satsset på å etablere kompetansesentre og redusere antall regioner og fiskerikontorer.³¹²

Regionkontorene

Regionkontorene har i liten grad kunnet presentere systematiske oversikter som viser sammenhengen mellom identifisert risiko på sitt ansvarsfelt og den faktiske fordelingen av de tilgjengelige kontrollressursene ved eget regionkontor. Ett av regionkontorene opplyser at det i praksis ikke har vært mulig å følge prioriteringene som risikoanalysene har resultert i. Det skyldes at føringer fra fiskeridirektøren om andre prioriteringer, for eksempel forpliktelser som følger av de kontrollavtalene som årlig inngås med EU, anses for å være overordnet for regionkontoret og gis forrang.

Disponering av ekstra personellressurser

I forbindelse med tiltakspakken for å styrke ressurskontrollen fikk Fiskeridirektoratet bevilget midler til 18 nye ressursinspektører. I løpet av 2002 ble det plassert tre i direktoratet sentralt (analysegruppen) og ansatt én statsautorisert revisor. Alle utfører saksbehandling og bistår med spesialistkompetanse operativt ute i regionene. De resterende 14 stillingene ble fordelt på seks av de ni regionkontorene. Nordland, Troms og Finnmark fikk tre nye stillinger hver, Sogn og Fjordane og Møre og Romsdal fikk to stillinger hver og Rogaland én stilling. Tre av regionkontorene fikk ingen nye stillinger.³¹³

Fiskeridirektoratet har utarbeidet en matrise som viser kriteriene for bemanning ved regionkontorene. Fordelingen skjer på grunnlag av en skjønnsmessig helhetsvurdering av alle de opplistede faktorene og på bakgrunn av tidligere erfaring med ressursbehov. Vektleggingen av antall stillinger i Nord-Norge baserer seg på leverte kvanta og en betydelig kystnær fiskeriaktivitet i tillegg til et stort omfang av leveringer fra torsketrålerflåten, herunder russiske fartøy, infrastruktur og oppfatninger om mye fiskerikriminalitet. For Sør-Norges del er tildelingene særlig et uttrykk for et stort antall leveringer fra havfiskeflåten og store kvanta sild og makrell, samt at all industrifisk leveres i dette området. Infrastrukturen gir økt framkommelighet, og landanleggene ligger mer samlet.³¹⁴

Fiskeridirektoratet opplyser at det i prinsippet foretas en prioritering av ressurser, men at det blir vanskelig å følge opp disse prioriteringene i praksis, blant annet som følge av presserende oppgaver. Som eksempel nevnes det at de 18 nye stillingene som skulle gi en økning i kontrollaktiviteten, ikke nødvendigvis førte til en reell økning hos regionene. Det er for øvrig i noen sammenhenger uheldig for ressurskontrollen at det er de samme inspektørene som arbeider både med ressurskontroll og kvalitetskontroll.

³¹⁰ Brev fra Norges Sildesalgslag av 3. juli 2003 og 29. oktober 2003 til Riksrevisjonen.

³¹¹ Brev fra Norges Råfisklag av 28. april 2003 og 30. oktober 2003 til Riksrevisjonen.

³¹² Fiskeridirektoratets svar på Riksrevisjonens spørreskjemaundersøkelse av april 2003.

³¹³ Brev fra Fiskeridirektoratet til Riksrevisjonen av 3. oktober 2003.

³¹⁴ Brev fra Fiskeridirektoratet til Riksrevisjonen av 3. oktober 2003.

Dette medfører liten grad av forutsigbarhet for ressurser. Dette forventes å bli bedre når Mattilsynet blir etablert. Selv om Fiskeridirektoratet mister ressurser, vil man få et mer realistisk bilde av hvilke ressurser som er tilgjengelige for ressurskontroll.³¹⁵

Disponering av inndratte midler

Salgslagene har myndighet til å inndra fangst utover fastsatt kvote.³¹⁶ Verdien av inndratte fangster i forbindelse med kvoteoverskridelser og andre ulovligheter som avdekkes, tilfaller salgslagene. Salgslagenes samlede inndratte fangstverdi har i perioden 1998 til 2002 steget med over 300 prosent – fra rundt 25 mill. til over 76 mill. kroner per år. Totalt for de fem årene i analyseperioden utgjør inndratt fangstverdi nærmere 235 mill. kroner.³¹⁷

Salgslagene skal hvert år gi melding til Fiskeridepartementet om hvilke midler som er inndratt, og hvordan de er anvendt.³¹⁸ Departementet opplyser at det per oktober 2003 kun er ett av de seks salgslagene som har rapportert hvert år for perioden 1998–2002. To av salgslagene mangler rapporteringer henholdsvis for 1998 og 2002 og for 2002, mens det for tre av salgslagene ikke er registrert rapporteringer for noen av årene i analyseperioden. Departementet opplyser at det i september 2001 henvendte seg til salgslagene og innhentet informasjon om de inndratte midlene for perioden 1997–2000. Til tross for det-

te er rapporteringene fra salgslagene fortsatt ufullstendige.³¹⁹

Fiskeriministeren orienterte Stortinget 3. mai 2001 om at salgslagene skulle pålegges å bruke de inndratte midlene utelukkende til å styrke ressurskontrollen. Denne redegjørelsen ble fulgt opp i forbindelse med Fiskeridepartementets tiltakspakke for styrket ressurskontroll i St.prp. nr. 1 (2001–2002) der Stortinget ble informert om at salgslagene skulle pålegges å anvende de inndratte midlene til styrket kontrollinnsats.³²⁰ På forespørsel fra Riksrevisjonen om hva som er skjedd i saken etter dette, henviser departementet til et utredningsarbeid i Fiskeridirektoratet, «Prosjekt salgslag», som per oktober 2003 ennå ikke er avsluttet.³²¹ Prosjektet har som hovedformål å styrke den samlede ressurskontrollen. I prosjektet inngår kartlegging av salgslagenes inndratte midler, faktisk bruk og effekt av disse. Fiskeridepartementet opplyser at prosjektets rapport vedrørende dette og andre spørsmål vil danne et viktig grunnlag for departementets videre håndtering av saken.³²²

Salgslagenes inndratte midler kan utbetales til nærmere angitte formål³²³ i det året midlene er inndratt for, eller i de to nærmest påfølgende årene.³²⁴ På forespørsel kan departementet ikke gjøre rede for hva som skjer med disse midlene dersom de ikke utbetales i denne treårsperioden. Departementet henviser til «Prosjekt salgslag» som vil forsøke å bringe klarhet i dette.

³¹⁵ Referat fra møtet mellom Fiskeridirektoratet og Riksrevisjonen av 3. desember 2002.

³¹⁶ Inndragning av verdi av ulovlige fangster kan foretas på ulike måter etter bestemmelser i saltvannsfiskeoven. Vedtak etter § 7 omfatter inndragning av verdi av fangst utover kvote, mens § 11 gjelder inndragning av verdi i situasjoner der fangst på annen måte er tatt i strid med bestemmelsene i saltvannsfiskeoven eller forskrifter gitt i medhold av denne. Eksempler på inndragning etter § 11 er ulovlig bifangst og ulovlige fangster under minstemål. Vedtak etter § 7 fattes av salgslagene, mens vedtak etter § 11 gjøres av Fiskeridirektoratets regionkontorer, jf. brev av 28. april 2004 fra Fiskeridepartementet til Riksrevisjonen, s. 24.

³¹⁷ Beregnet på bakgrunn av salgslagenes svar på Riksrevisjonens spørreskjemaundersøkelse av april 2003.

³¹⁸ Midler inndratt etter saltvannsfiskeoven §§ 7 og 11 og deltakerloven § 27 (tidligere § 10 i lov om regulering av deltakeren i fisket av 16. juni 1972 nr. 57), jf. forskrift om inndragning av fangst og anvendelse av inndratte midler av 20. november 1989 nr. 1185, § 7.

³¹⁹ Brev fra Fiskeridepartementet til Riksrevisjonen av 14. oktober 2003.

³²⁰ St.prp. nr. 1 (2001–2002) Fiskeridepartementet, s. 75.

³²¹ Det har på forespørsel ikke vært mulig å få mer informasjon fra Fiskeridirektoratet om prosjektets innhold.

³²² Brev fra Fiskeridepartementet til Riksrevisjonen av 14. oktober 2003.

³²³ De inndratte midlene kan brukes til prisutjevning eller til prisstilskudd og fraktilskudd for leverte fangster og til å dekke salgsorganisasjonens utgifter til kontroll, jf. forskrift om inndragning av fangst og anvendelse av inndratte midler § 6.

³²⁴ Jf. forskrift om inndragning av fangst og anvendelse av inndratte midler § 6, 3. ledd

7 Fakta – etatsstyring

7.1 INNLEDNING

Fiskeridepartementet har det overordnede ansvaret for forvaltning og fordeling av Norges fiskeressurser og kontroll av fiskeriene. Av departementets underliggende etater og institutter er det særlig Fiskeridirektoratet, Havforskningsinstituttet (HI) og SND som utfører oppgaver på disse områdene. Den årlige styringsdialogen mellom Fiskeridepartementet og de underliggende etatene består av vårmøte og høstmøte. I tillegg avholder departementet toppleder møte i januar der blant annet Fiskeridirektoratet og HI deltar.³²⁵

Fiskeridepartementets viktigste styringsdokumenter er de årlige budsjettproposisjonene, tildelingsbrevene og periode- og årsrapportene fra Fiskeridirektoratet og HI. Fiskeridepartementet forankrer målsettingene for egne styringsdokumenter i sin strategiplan som ble formulert første gang i 1995. Siden rammene og prioriteringene for de underliggende etatene er lagt i budsjettproposisjonen, gjentas ikke disse i tildelingsbrevene. Departementet utformer tildelingsbrevene slik at departementet kan introdusere nye oppgaver i løpet av året uten at det nødvendigvis medfører større bevilgninger og nye tildelingsbrev.³²⁶

Fiskeridepartementet utarbeider årlige fiskeripolitiske retningslinjer som et eget dokument. Det gir blant annet føringer for prioritering av midler bevilget for ordninger som SND forvalter, for å sikre at fondet bidrar til å nå Fiskeridepartementets mål.

7.2 FORMULERING AV MÅL OG RESULTATKRAV

Fram til 2001 var St.meld. nr. 51 (1997–98) det grunnleggende og retningsgivende dokumentet som de fleste andre styringsdokumentene var bygd på. Senere har strategiplanen vært det viktigste dokumentet.³²⁷ I den gjeldende strategiplanen er Fiskeridepartementets overordnede mål «å sikre rammebetingelser for en lønnsom og bærekraftig fiskeri- og havbruksnæring og annet marint basert næringsliv,

slik at disse næringene de nærmeste tiår kan realisere en verdiskaping mange ganger dagens».³²⁸

Fiskeridepartementets virksomhetsplan har fra 2002 blitt rettet mot 12 hovedmål som følger målstrukturen i strategiplanen og dekker departementets aktivitetsområder. Målene fra budsjettproposisjonen blir knyttet til flere aktiviteter som beskrives detaljert.³²⁹ De fleste av aktivitetene er en del av fiskeriforvaltningens løpende oppgaver. I virksomhetsplanen er resultatkrav ofte formulert som aktivitetsbeskrivelser.

Verken Fiskeridepartementet eller Fiskeridirektoratet bruker resultatindikatorer i særlig grad.³³⁰ Departementet framhever at det hovedsakelig styrer gjennom regelverksforvaltning og mindre gjennom bevilgning og styring av tilskudd. Bak regelverksforvaltningen står komplekse politiske målsettinger som det er vanskelig å finne gyldige indikatorer for. Bruk av konkrete indikatorer vil kunne innskrenke forvaltningens fleksibilitet. Det anses for eksempel ikke som hensiktsmessig å sette konkrete måltall for kapasitetsreduksjonen. For ressurskontrollen kan departementet utarbeide målbare indikatorer, men dette kan innebære fare for feil prioritering innen kontrollaktivitetene. Resultatkravene i styringsdokumentene er av kvalitativ karakter og inneholder i liten grad konkrete måltall. Ofte er det ifølge departementet heller ikke mulig å bruke kun én indikator for å beskrive måloppnåelsen for et bestemt mål.³³¹

Ifølge Fiskeridirektoratet kan manglende konkretisering av kravene i styringsdokumentene delvis kompenseres ved at etatenes fagavdelinger har flere møter gjennom året, som blant annet er knyttet til planlegging av tiltak og tilbakemelding på styringsdokumentene.³³²

Fiskeridirektoratets virksomhetsplan³³³ er systematisert etter målområdene i budsjettproposisjonen. Hvert kapittel innledes med kravformuleringene fra de relevante styringsdokumentene. En liste med ak-

³²⁵ Referat fra møte mellom Fiskeridirektoratet og Riksrevisjonen 2. desember 2002.

³²⁶ Referat fra møte mellom Fiskeridepartementet og Riksrevisjonen 29. april 2003.

³²⁷ Jf. tildelingsbrevene 2001–2002.

³²⁸ Verdier fra havet – Norges fremtid, Fiskeridepartementets strategiplan 2001–2003, kapittel 3.2.

³²⁹ Referat fra møte mellom Fiskeridepartementet og Riksrevisjonen 29. april 2003.

³³⁰ Referat fra møtene mellom Fiskeridepartementet og Riksrevisjonen 29. april 2003, henholdsvis Fiskeridirektoratet og Riksrevisjonen 2. desember 2002.

³³¹ Referat fra møte mellom Fiskeridepartementet og Riksrevisjonen 29. april 2003.

³³² Referat fra møte mellom Fiskeridirektoratet og Riksrevisjonen 2. desember 2002.

³³³ Referat fra møte mellom Fiskeridirektoratet og Riksrevisjonen 2. desember 2002.

tiviteter som skal gjennomføres i neste periode, konkretiserer de overordnede målene. Kvalitative resultatkrav knyttes til disse aktivitetene. Kontrollfrekvensen omtales bare for ressurskontrollen. Resultatkravene er ikke angitt i tallform, men beskrives i forhold til året før.

Ressursforvaltning

Gjennom en bærekraftig ressursforvaltning vil Fiskeridepartementet oppnå et høyt og varig utbytte fra ressursene.³³⁴ For å oppnå dette vil departementet utvikle en felles forståelse for utviklingen av bestandene og inngå forvaltningsavtaler med andre land. De internasjonale forhandlingene tar utgangspunkt i tilrådingene til kvotefastsettelsen fra Det internasjonale havforskningsrådet, ICES. Budsjettproposisjonen gir en oversikt over den ønskede utviklingen i det internasjonale samarbeidet, uten at det formuleres direkte resultatkrav på området.³³⁵

De resultatene som Fiskeridepartementet sikter mot gjennom sitt engasjement i internasjonale forhandlinger og organisasjoner, utdypes i departementets virksomhetsplan. Der beskrives hvilke forberedelser og aktiviteter som er nødvendige for å få gjennomført forhandlingene. Mål for forhandlingene kan være at bestandene skal beskattes på en bærekraftig måte eller slik at de bygges opp igjen. Fiskeridirektoratet forpliktet til å følge opp vedtakene fra internasjonale forhandlinger gjennom reguleringer og kontroll.

Fiskeridepartementets virksomhetsplan inneholder ikke resultatkrav for utformingen av reguleringene. Planen inneholder tidsfrister for når reguleringer skal være ferdigstilte, og i hvilken rekkefølge bestemte vedtak skal fattes. Fiskeridirektoratet utarbeider de årlige forskriftene for gjennomføringen av fisket.

Det er også et mål å sikre et best mulig kunnskapsgrunnlag for bærekraftig ressursforvaltning.³³⁶ Usikkerheten i den vitenskapelige rådgivningen skal reduseres. Departementet har etterspurt tallfestede indikatorer som skal gjøre denne usikkerheten synlig.³³⁷

Kapasitetsreduksjon og ressursfordeling

Fiskeridepartementets hovedmål tar utgangspunkt i at fiskerinæringen gjennom økt verdiskaping og markedsorientering fortsatt skal bidra til gode ar-

beidsplasser og bosetting langs kysten.³³⁸ Lønnsomhet og økt verdiskaping har vært det sentrale målet siden St.meld. nr. 51 (1997–98) ble lagt fram.

Målet om sikre arbeidsplasser og bosetting er ikke konkretisert i styringsdokumentene. Ifølge de overordnede fiskeripolitiske retningslinjene skal prosjekter på steder som er særlig fiskeriavhengige, prioriteres.³³⁹ Hvilke områder som må anses som særlig fiskeriavhengige er ikke nærmere beskrevet. For ordningen for kjøp av brukte fiskefartøy i Finnmark og Nord-Troms listes det i de fiskeripolitiske retningslinjene opp enkelte kommuner i de nordligste fylkene som det skal tas særskilt hensyn til.³⁴⁰

Ressurskontroll

Et av målene med ressurskontrollen er å påse at oppfisket og levert kvantum sammenfaller med tildelte kvoter.³⁴¹ De årlige budsjettproposisjonene fram til 2000 utdypet ikke dette målet nærmere. Fiskeridirektoratet skal sikre at ressursuttaket blir i overensstemmelse med fastsatte nasjonale og internasjonale reguleringer.³⁴² Tildelingsbrevene til Fiskeridirektoratet fram til 2001 inneholder heller ingen nærmere presisering av dette målet.

Effektiv ressurskontroll ble beskrevet som forutsetning for ansvarlig fiskeriforvaltning for første gang i budsjettproposisjonen for 2000–2001.³⁴³ Det ble lagt fram en tiltakspakke etter fiskeriministerens redegjørelse for Stortinget om ulovligheter, kontroll og tiltak i fiskerinæringen i mai 2001, jf. avsnitt 6.4. Fiskeridepartementets virksomhetsplan for 2002 inneholdt en rekke tiltak som skulle forbedre kontroll- og sanksjonssystemet og redusere ulovlige aktiviteter.³⁴⁴ I virksomhetsplanen for 2001 var et av resultatkravene å avklare og sette i verk en slik tiltakspakke.³⁴⁵

Tiltakene som ble satt i gang av Fiskeridepartementet i 2002, er ikke omtalt i Fiskeridirektoratets virksomhetsplan. Planen inneholder en liste med planlagte kontrollaktiviteter og resultatkrav for disse. Resultatkravene er angitt som aktivitetsnivå i forhold til året før, for eksempel at innsatsen på kontroll av fiskefartøy og redskaper gjennomføres på 2001-nivå for 2002.³⁴⁶ For enkelte aktiviteter, for eksempel landingskontrollen, er virksomhetsplanen ikke oppdatert fra året før.³⁴⁷

³³⁴ Jf. revisjonskriterier for ressursforvaltningen og St.prp. nr. 1 Fiskeridepartementet (2001–2002), s. 11; (2000–2001), s. 9; (1998–99), s. 6.

³³⁵ St.prp. nr. 1 Fiskeridepartementet (2001–2002), s. 79–81; (2000–2001), s. 73–74; (1999–2000), s. 60–61; (1998–99), s. 53–54.

³³⁶ St.prp. nr. 1 Fiskeridepartementet (1998–99), s. 6; (1999–2000), s. 6; (2000–2001), s. 12; (2001–2002), s. 15.

³³⁷ Tildelingsbrev HI 1998, s. 5; 2000, s. 6.

³³⁸ St.prp. nr. 1 Fiskeridepartementet (2000–2001), s. 9; (2001–2002), s. 11.

³³⁹ Fiskeripolitiske retningslinjer av 9. mars 2000, s. 2; 7. april 1999, s. 2; 10. mars 1998, s. 2.

³⁴⁰ Fiskeripolitiske retningslinjer av 8. februar 2001, s. 2; 9. mars 2000, s. 3; 7. april 1999, s. 4; 10. mars 1998, s. 4.

³⁴¹ St.meld. nr. 51 (1997–98), s. 58.

³⁴² St.prp. nr. 1 (2001–2002) Fiskeridepartementet, s. 87; (2000–2001), s. 78; (1999–2000), s. 72; (1998–99), s. 62.

³⁴³ St.prp. nr. 1 (2001–2002) Fiskeridepartementet, s. 11.

³⁴⁴ Fiskeridepartementet, virksomhetsplan 2002, s. 14–15.

³⁴⁵ Fiskeridepartementet, virksomhetsplan 2001, s. 44.

³⁴⁶ Fiskeridirektoratet, virksomhetsplan 2002, s. 10.

³⁴⁷ Fiskeridirektoratet, virksomhetsplan 2002, s. 10–11.

7.3 RAPPORTERING

Resultatrapporteringen fra Fiskeridepartementets underliggende etater beskriver delvis hvilke aktiviteter som har blitt gjennomført. Departementet ønsker at de underliggende etatene i større grad rapporterer om måloppnåelse.³⁴⁸ Fiskeridirektoratets rapportering er strukturert i henhold til mål og prioriteringer i St.prp. nr. 1 og tildelingsbrev fra Fiskeridepartementet. Dette skaper sammenheng mellom fagproposisjonen, tildelingsbrevet, virksomhetsplanen og årsrapporten. Likevel rapporteres det kun om aktiviteter som skal bidra til målene, og ikke om måloppnåelsen.

Ressursforvaltning

Fiskeridepartementets årlige budsjettproposisjon beskriver resultatene av de internasjonale forhandlingene på ulike områder.³⁴⁹ I tillegg rapporteres det om inngåtte avtaler med andre land i en årlig stortingsmelding. Avtalene omfatter de årlige totalkvotene og langsiktige forvaltningsplanene for fellesforvaltede bestander. Slike planer inneholder konkrete grenseverdier for en bærekraftig størrelse av de utpekte bestandene.³⁵⁰

Havforskningsinstituttet rapporterer til Fiskeridepartementet ved en årlig rapport som følger strukturen i budsjettproposisjonen. Oppfølging av tildelingsbrevet rapporterer med gjennomførte aktiviteter. I tillegg legges det fram en oversikt over forskningsprogrammene og de underliggende forskningsprosjektene der det blir gjort rede for gjennomførte forskningsaktiviteter og oppnådde resultater.

Kapasitetsreduksjon og ressursfordeling

Fiskeridepartementet gir få opplysninger om kapasitetstilpasninger i fiskeflåten i de årlige budsjettproposisjonene. Tilskuddsordningene for kapasitetstilpasninger administreres av SND. Resultatrapporteringen i St.prp. nr. 1 gir en oversikt over bruken av budsjettmidlene uten at det berettes om forandringerne i flåten som ordningene har medført.

Fiskeridirektoratet rapporterer om aktiviteter som er gjennomført både i forbindelse med nasjonale reguleringer og kapasitetsreduksjon. Det gis lite informasjon om graden av resultatoppnåelse. Fiskeridirektoratet produserer statistisk materiale som offentliggjøres regelmessig i forskjellige publikasjoner. Disse presenterer tabeller og grafer som beskriver utviklingen for deltakelse, fangst og lønnsomhet.

SND rapporterer i henhold til samordnet plan.³⁵¹

³⁴⁸ Referat fra møte mellom Fiskeridepartementet og Riksrevisjonen 29. april 2003.

³⁴⁹ St.prp. nr. 1 (2001–2002) Fiskeridepartementet, s. 80.

³⁵⁰ St.meld. nr. 43 (2002–2003) Om dei fiskeriavtalane Noreg har inngått med andre land for 2003 og fisket etter avtalane i 2001 og 2002, s. 27.

³⁵¹ For en helhetlig omtale av SNDs styringssystem, se St.meld. nr. 36 (2000–2001) og Innst. S. nr. 305 (2000–2001).

Det lages en årlig rapporteringskalender som stiller krav til SND om strukturen og detaljgraden i den løpende rapporteringen og årsrapporten til de departementene som deltar i virksomhetsstyringen av SND. Blant annet skal fondet rapportere om resultatoppnåelsen for virkemidlene som tildeles av de enkelte departementene, ved hjelp av bestemte indikatorer. For kondemnering gir SND i tillegg en oversikt over fartøy som har blitt kondemnert etter lengdegruppe, rettigheter og fylke, samt utbetalte tilskuddsbeløp. Fiskeridepartementet viser til at det er vanskelig for SND å rapportere på samme måte for kontrahering på grunn av vansker med å integrere registreringssystemet i Statens fiskarbank som ble innlemmet i SND i 1997. Departementet har så langt fått manuelt tilrettelagte rapporter. I tillegg gir årsrapporten en oversikt over aggregerte budsjettall for de ordningene som kan benyttes for fiskefartøy.³⁵²

Ressurskontroll

St.prp. nr. 1 beskriver de gjennomførte kontrollaktivitetene, men gir ingen oversikt over antall gjennomførte kontroller. Antall reaksjoner og straffesaker kommer heller ikke fram. Både Kystvakten og Fiskeridirektoratet fører statistikk over kontrollaktiviteten.³⁵³ For de kvoteregulerte fiskeriene rapporteres det om reguleringene og om kvotene ble overholdt. Det blir kommentert når kontrollsamarbeidet mellom henholdsvis Norge og andre land og mellom Kystvakten og salgslagene har blitt styrket.³⁵⁴

Fiskeridirektoratet beskriver i sin årsrapport gjennomførte kontrollaktiviteter og forandringer sammenlignet med tidligere år. Regionene gir en tallmessig oversikt av kontrollaktiviteten. Denne oversikten er ikke enhetlig og gir ikke alltid oversikt over de forskjellige kontrolltypene (til lands/til sjøs, fysisk kontroll/dokumentkontroll). Rapporteringen fra regionene gir også en oversikt over antall reaksjoner og forgang i tilhørende saksbehandling. Årsrapporten inneholder kun i enkelte år opplysninger om hvorvidt oppfisket kvantum var i tråd med de fastsatte kvotene.

7.4 EVALUERING

Ressursforvaltning

Den evalueringsvirksomheten som har vært foretatt på forvaltningsområdet, er en evaluering av HI i regi av Norges forskningsråd. Evalueringen konkluderte med at HIs arbeid holder et høyt nivå. Fiskeridepartementet uttalte i den forbindelse at det er fornøyd med det arbeidet som instituttet utfører, men at en

³⁵² Brev fra Fiskeridepartementet av 4. desember 2003.

³⁵³ St.prp. nr. 1 (2002–2003) Fiskeridepartementet, s. 153.

³⁵⁴ St.prp. nr. 1 (2001–2002) Fiskeridepartementet, s. 80, 87, 88.

kritisk dialog om forvaltningsprinsipper for fiskebestander nesten ikke har blitt ført.³⁵⁵ Departementet viser til at det i 2002 ble foretatt en gjennomgang av HIs repeterende innsats innen ressursforskning og ressurovervåking.³⁵⁶

Kapasitetsreduksjon og ressursfordeling

Det er ikke foretatt systematiske analyser av hvordan forskrifter og andre reguleringer virker inn på økonomisk lønnsomhet og sosiale forhold. Strukturelle endringer i reguleringen av et fiske blir forsøkt foretatt i forarbeidet til kommende års regulering. Før de ulike reguleringene for adgang, struktur og drift for fiskeflåten ferdigstilles, blir de sendt på høring hos myndighetene og næringsorganisasjonene. Det er ikke foretatt evalueringer i etterkant for å undersøke reguleringenes måloppnåelse.

Fiskeridepartement har ikke gjennomført omfattende evalueringer av de kapasitetsreducerende ord-

ningene for fiskeflåten.³⁵⁷ SND ble evaluert i 2000 på oppdrag av NHD. Evalueringsrapporten som blant annet ligger til grunn for St.meld nr. 36 (2000–2001), karakteriserer Fiskeridepartementets styring av SND som «ikke særlig aktiv», fordi det bare tilrettelegges styrende dokumenter uten at en oppfølging av satte mål blir synlig.³⁵⁸ Rapporten forklarer dette med de forholdsvis små beløpene som bevilges, og at ordningene nesten utelukkende gjelder flåtefinansieringen. En aktiv oppfølging av målene som Fiskeridepartementet setter fram i styringsdokumentene, var den gangen heller ikke synlig.

Ressurskontroll

Det er hittil ikke utført systematiske og dokumenterte evalueringer av ressurskontrollen. Fiskeridepartementet opplyser at denne typen oppgave så langt har vært en del av det løpende arbeidet, men ikke skriftlig dokumentert.

³⁵⁵ NFR (2001) s. 34, 44.

³⁵⁶ Brev av 28. april 2004 fra Fiskeridepartement til Riksrevisjonen, s. 26.

³⁵⁷ Brev fra Fiskeridepartement av 21. november 2003.

³⁵⁸ Arnold et al. (2000) s. 56.

8 Vurderinger

8.1 RESSURSFORVALTNING

8.1.1 Bruk av vitenskapelig rådgivning

Undersøkelsen har lagt til grunn at forvaltningen av fiskeressursene skal ta utgangspunkt i vitenskaplige tilrådinger når ulike hensyn avveies mot hverandre. En sammenligning av kvotene med de biologiske anbefalingene fra Det internasjonale havforskningsrådet (ICES) for de seks fiskebestandene som dekkes av undersøkelsen, viser et blandet bilde. For torsk, hyse og sei har kvotene vært satt høyere enn de biologiske anbefalingene om maksimaluttak i hele eller nesten hele analyseperioden 1998–2003. For torsk har vedtakene tidvis ligget betydelig over anbefalingene, mellom 27 og 255 prosent. For hyse har vedtakene vært mellom 0 og 68 prosent over anbefalingene, mens for sei har de årlige kvotene oversteg de biologiske anbefalingene fra ICES med fra 7 til 66 prosent. Kvotene for sei, som fastsettes av Norge alene, har imidlertid vært i samsvar med anbefalingene fra Fiskeridirektoratet, som i tillegg til biologiske kriterier i sine råd også legger vekt på stabilitet i næringen. For lodde har kvotene vært innenfor de biologiske anbefalingene i hele perioden. For de to siste bestandene, makrell og norsk vårgytende sild, har kvotene vært mindre eller lik de biologiske anbefalingene noen år og større i andre år. Det framgår i liten grad av forhandlingsprotokollene hvilke avveininger som er gjort mellom økologiske, økonomiske og sosiale hensyn.

8.1.2 Bærekraftig ressursuttak

Økologisk bærekraft er konkretisert i biologiske referansepunkter med grenser for gytebestand og fiskefødelighet. Gjennomgangen av bestandsestimaterne fra ICES tyder på at alle de seks fiskebestandene som omfattes av undersøkelsen, er i en biologisk bærekraftig tilstand. Gytebestanden er over de minimumsnivåene som forbindes med bestandskollaps eller svak rekruttering.

Bærekraftig forvaltning innebærer også at det årlige uttaket fra bestanden ikke bør overstige tilveksten siden dette over tid vil svekke bestanden. I praksis vil en vanskelig treffe nøyaktig nivå og må regne med en viss variasjon i bestandens størrelse fra år til år. Undersøkelsen viser at bestandene av norsk-arktisk torsk og hyse har hatt perioder hvor gytebestanden har blitt betydelig redusert flere år på rad, noe som kan tyde på at uttaket har overskredet et langsiktig bærekraftig nivå for disse to bestandenes del.

For bestandene av sei, makrell og sild er bildet mer positivt og stabilt.

For tre av bestandene ligger kvotevedtakene klart over det biologisk anbefalte maksimaluttaket. Dette øker faren for at bestandene ikke får bygd seg tilstrekkelig opp. Det kan også øke sårbarheten i forhold til naturlige svingninger i gytebestanden og den usikkerheten som er knyttet til estimeringsmodellene i den biologiske rådgivningen. Det kan stilles spørsmål ved om ikke forvaltningen av disse bestandene hvor det blir tatt ut mer enn det som blir anbefalt hvert år, er i konflikt med de langsiktige målene for ressursforvaltning.

8.1.3 Føre-var-tilnærming

Undersøkelsen har lagt til grunn at forvaltningen må ta hensyn til vitenskapelig usikkerhet og uforutsigbare naturlige svingninger i bestandsstørrelser når totalkvotene vedtas, slik at det er rimelig sikkerhet for at bestandsstørrelsen er over det bærekraftige nivået. Føre-var-prinsippet er konkretisert i referansepunkter hvor en med 95 prosent sannsynlighet kan si at en bestand er over et bærekraftig nivå. Undersøkelsen viser at de seks bestandene som undersøkelsen omfatter, i stor grad har vært forvaltet i henhold til en føre-var-tilnærming. Det viktigste unntaket har vært norsk-arktisk torsk, hvor gytebestanden var lavere enn føre-var-grensen i årene 1998–2001. Senere har imidlertid gytebestanden vært over denne grensen også for torsk.

Det er også et mål at rådgivning og forvaltning skal ta hensyn til at bestander påvirker hverandre, og at det skal tas utgangspunkt i flerbestandsanalyser. Undersøkelsen viser at dette målet i liten grad er oppnådd. For fire av de seks bestandene – torsk, sild, sei og makrell – tar rådgivning og forvaltning ikke hensyn til hvordan bestander påvirker hverandre.

8.1.4 Internasjonalt samarbeid

Forpliktende internasjonalt samarbeid er avgjørende for mulighetene til å forvalte ressursene på en bærekraftig måte og for å holde kontroll med det totale uttaket av fisk. Undersøkelsen viser at den norske forvaltningen i stor grad har fulgt opp FN-konvensjonens bestemmelser om å utvikle og delta i internasjonale forvaltningsregimer. Det er etablert et forpliktende internasjonalt samarbeid med felles forvaltningsstrategi og avklart kvotefordeling for tre av de seks bestandene som dekkes av undersøkelsen: norsk-arktisk torsk, hyse og lodde. Sei forvaltes av

Norge alene. For de to øvrige bestandene, norsk vårgytende sild og makrell, er det enighet mellom de aktuelle partene om forvaltningsstrategien som skal legges til grunn, eller hvilken total fiskedødelighet og dermed totalkvote som skal legges til grunn. Men fordelingsnøkkelen er ikke avklart og forhandles fra år til år.

Forvaltningsreglene som er vedtatt i de internasjonale forhandlingene, er knyttet til de biologiske referansepunktene for å sikre at bestandene holder seg over et visst minimumsnivå.

8.1.5 Utbytte og stabilitet – økonomisk og sosial bærekraft

Det er et mål å legge til rette for et høyt varig utbytte fra ressursene. Undersøkelsen viser at forvaltningen i liten grad har prioritert arbeidet med bioøkonomiske analyser etter 1998. Siden 1998 er det bare beregnet optimal beskatningsgrad for to bestander, torsk og sei, men kvotevedtakene har ikke fulgt disse beskatningsgradene. For norsk vårgytende sild forelå det fra tidligere en antakelse om i hvilket område optimal beskatningsgrad befinner seg, og vedtakene i 2001–2002 var innenfor dette området.

Selv om den samlede inntekten har vært relativt stabil, er det store variasjoner i inntekten fra de ulike fiskeslagene. Undersøkelsen viser at det ikke er en entydig sammenheng mellom fangstmengde og førstehåndsinntekt for norske fiskere. Ifølge Fiskeridepartementet vil likevel målet om høyt utbytte i praksis bli forsøkt nådd gjennom høyt kvantum ved kvotefastsettelsen. Kvotene vedtas i tonn uten at det gjennomføres analyser av hvordan vedtatt kvantum vil påvirke det økonomiske utbyttet til næringen. Det er dermed vanskelig å vurdere i hvilken grad målet om utbytte blir nådd.

8.2 KAPASITETSREDUKSJON OG RESSURSFORDELING

8.2.1 Kapasitetsreduksjon

Det har i mange år vært et mål «å redusere den totale fangstkapasiteten for å få en bedre struktur og kapasitetstilpasning i fiskeflåten».³⁵⁹

I perioden 1990–2002 har antall fartøy i den norske fiskeflåten gått ned med 39 prosent. Lengdegruppen under 13 meter er redusert mest med 42 prosent. Lengdegruppen på 21–28 meter har økt med 33 prosent i perioden 1990–2002. Det tyder på at det har skjedd en overgang fra mindre fartøy til større fartøy i kystfiskeflåten. Utviklingen har vært den samme i havfiskeflåten. Antall fartøy i lengdegruppene mellom 28 og 60 meter har gått ned med 29–58

prosent i perioden 1988–2003, mens antall fartøy med lengde over 60 meter har økt med 81 prosent.

Beregninger som inkluderer tonnasje, lengde, bredde, redskapsbruk og motorkraft, viser at selv om antall fartøy er redusert, har den tekniske kapasiteten økt. I kystflåten som deltar i gruppe I, fisket etter torsk, hyse og sei nord for 62 °N, ble antall fartøy redusert med 24 prosent i perioden 1990–2002. I den samme perioden økte den tekniske kapasiteten med 30 prosent. Undersøkelsen viser at antall fartøy i havfiskeflåten har gått ned med 29 prosent i perioden 1988–2003. Til tross for nedgangen i antall fartøy har den tekniske kapasiteten økt med hele 72 prosent i havfiskeflåten.

Ut fra dette er det grunn til å stille spørsmål ved virkemidlenes effektivitet i forhold til målet om å redusere kapasiteten. Det synes som om virkemidlene for å redusere antall fartøy og begrense fartøyutbygging ikke har vært tilstrekkelige eller praktisert på en slik måte at målet om redusert kapasitet er nådd. Funnene kan indikere at Fiskeridepartementet har lagt for stor vekt på antall fartøy for å redusere kapasitet framfor andre kapasitetsfaktorer.

Selv om det er innført kvoter som begrenser fiskernes mulige fangstinntak, har fartøyeierne bygd ut fangstkapasiteten. I deler av fisket er det usikkerhet med hensyn til størrelsen på fangsten fordi fisket er regulert med maksimalkvoter. I tillegg er noen fiskerier periodisert. I årene 2002 og 2003 førte periodisering og bruken av maksimalkvoter til kappfiske i deler av torskefiskeriene. Kombinasjoner av flere driftsrettigheter gir kortere tid for fiskeren til å ta opp den tildelte kvoten. Usikkerhet om fangsten kan motivere en fartøyeier til å bygge ut kapasiteten for å sikre så stor fangst som mulig på en effektiv måte.

Fiskeridepartementet uttaler at regelverket er utformet slik at fiskerne må være økonomiske, rasjonelle aktører som bygger fartøyene etter egen inntjeningsmulighet. Dette kan virke uheldig siden fartøyeieren alltid vil tilpasse seg på en måte som er individuelt optimal, og som ikke nødvendigvis er optimal fra ressursforvalterens synspunkt. Det kan stilles spørsmål ved om virkemidlene og regelverket tar tilstrekkelig hensyn til avviket mellom individuell og samfunnsmessig lønnsomhet.

8.2.2 Fiskeflåtens struktur

Strukturen i norsk fiskerinæring er preget av små og mellomstore enheter. Det er et mål å opprettholde og legge til rette for en variert struktur innenfor fiskerinæringen. I St.meld. nr. 58 (1991–92) begrunnes målet om en variert flåtestruktur med at kystfisket er et fundament for sysselsetting og bosetting langs kysten og spesielt i fiskeriavhengige kommuner.³⁶⁰

³⁵⁹ Årlige budsjettproposisjoner, St.prp. nr. 1, Fiskeridepartementet, 1996–2002

³⁶⁰ St. meld. nr. 58 (1991–92), Om struktur- og reguleringspolitikk overfor fiskeflåten, s. 100–102.

Fiskeridepartementet har ikke noen konkrete mål på hva som er en optimal flåtestruktur.

Antall fartøy i kystfiskeflåten (fartøy under 28 meter) har gått ned med 39 prosent, mens antallet i havfiskeflåten (fartøy over 28 meter) har gått ned med 23 prosent. Samtidig har den relative fordelingen vært stabil. Havfiskeflåten utgjorde 2 prosent av hele flåten i 1990 og 3 prosent i 2002. Av den aktive delen av flåten var 4 prosent havfiskefartøy og 96 prosent kystfiskefartøy i 2002. Undersøkelsen viser at det har vært en forflytning til større lengdegrupper både i kystfiske- og havfiskeflåten. Dette tyder på at fartøygruppene internt er blitt mer homogene.

Fordelingen av den norske totalkvoten mellom de ulike lengde- og redskapsgruppene er det viktigste virkemidlet for å opprettholde den varierte flåtestrukturen. I torskefisket benyttes for eksempel en kvotestige der trålerne skal få større kvoteandel jo større totalkvoten er, mens kystflåten får større andel jo mindre totalkvoten er. Undersøkelsen viser at den prosentvise fordelingen av fangst mellom havfiske- og kystfiskeflåten har vært stabil i perioden 1990–2002. I absolutte fangstmengder har økningen vært klart størst i havfiskeflåten med ca. 860 000 tonn, mot ca. 290 000 tonn i kystfiskeflåten.

Det kan dermed synes som om virkemidlene har ført til at det relative forholdet mellom kystfiske- og havfiskeflåten, både med hensyn til antall fartøy og fordeling av fangst, er opprettholdt. Strukturen i fiskeflåten er fortsatt variert, men utviklingen har gått mot større og færre fartøy, både i kystfiske- og havfiskeflåten, i den perioden undersøkelsen omfatter.

8.2.3 Fiskeflåtens geografiske fordeling

St.meld. nr. 51 (1997–98) viser til at det er et sentralt fiskeripolitisk mål å øke lønnsomheten og verdiskapingen i næringen og gjennom dette trygge bosetting og sysselsetting langs kysten. Næringskomiteen uttalte i Innst. S. nr. 93 (1998–99) at en forsvarlig ressursforvaltning og bedriftsøkonomisk lønnsomhet i næringen er den beste garantien for å ta vare på de distriktpolitiske målene. Komiteen fant grunn til å understreke at fiskerinæringen er viktig i mange samfunn langs kysten fra nord til sør, og mener dette må ligge til grunn når virkemidlene skal utformes.³⁶¹

Undersøkelsen viser et sammensatt bilde av den geografiske fordelingen og utviklingen i denne. Det synes likevel som om utformingen og praktiseringen av virkemiddelapparatet har kommet kystdistriktene til gode i ulik grad.

Havfiskeflåten tok 77 prosent av den samlede fangsten i 2002. Møre og Romsdal hadde klart flest havfiskefartøy, og fylkets andel av havfiskeflåten har vært relativt stabil i perioden 1990–2002. Hordaland har økt sin prosentvise andel av havfiskeflåten,

og Troms har redusert sin andel med ca. 5 prosentpoeng. For de andre fylkene har det ikke vært nevneverdige endringer.

Møre og Romsdal og Hordaland er de to fylkene som hadde de største fangstene i perioden 1990–2002. Begge fylkene hadde i 2002 samlede fangster på 750 000–800 000 tonn. Deretter kommer Nordland med 400 000 tonn. De øvrige fylkene hadde totalfangster mellom 100 000 og 200 000 tonn. Når det gjelder utviklingen i fangstmengdene i perioden, er det også Hordaland, Møre og Romsdal og Nordland som har de klart største økningene i fangstmengde. 75 prosent av den samlede økningen i årlig fangst tilfalt fartøyene fra de tre fylkene, mens 17 prosent tilfalt Finnmark og Troms. De samme tre fylkene dominerer også når det gjelder nivå og økning i fangstverdi i perioden 1990–2002.

Kvotene og fangstene til flåtene som er registrert i de ulike fylkene, er i stor grad et resultat av flåtens sammensetning fordi totalkvotene fordeles mellom lengde- og redskapsgrupper, ikke mellom fylker. I dagens system er det derfor gjennom adgangsreguleringene at hensyn til geografisk fordeling kan ivaretas.

Ved tildeling av konsesjoner for torsketrål, reke-trål og ringnot skal det tas hensyn til geografisk fordeling. Bildet av disse tre redskapsgruppene er sammensatt. For fisket med ringnot har Hordaland og Møre og Romsdal klart flest konsesjoner. Antall ringnotkonsesjoner har sunket i Møre og Romsdal og økt i Hordaland og Nordland. Antall reke-trålkonsesjoner har sunket i Troms, Finnmark og Nordland og økt i Møre og Romsdal. Antall torsketrålkonsesjoner har sunket i alle fylker, mest i Finnmark og minst i Møre og Romsdal.

Undersøkelsen viser at Finnmark og Troms har hatt størst reduksjon i totalt antall konsesjoner i perioden 1990–2002. Også i Nordland og Møre og Romsdal er antall konsesjoner redusert. I Hordaland og Rogaland har antall konsesjoner økt i perioden.

Et annet virkemiddel for å ivareta geografiske hensyn er fylkesbinding av fartøy. Denne ordningen gjelder imidlertid bare for fisket etter torsk med konvensjonelle redskaper. Videre kan det stilles krav til fartøy om hvor fangsten skal leveres. Dette gjelder bare torsketrål og omfattet 36 torsketrålere av i alt 83 torsketrålere med konsesjon i 2002.

Regelverket for deltakelse i fiskeriene viser i flere sammenhenger til distriktsmessige hensyn, men Fiskeridepartementet har i liten grad konkretisert hva som ligger i dette begrepet under de ulike ordningene. Fiskeridirektoratet har for eksempel tolket deltakerlovens formålsparagraf slik at adgang til fiskerier først og fremst skal gis uavhengig av hvor fiskeren kommer fra, eller hvor båten er registrert. Det kan ut fra dette stilles spørsmål ved om departementet i tilstrekkelig grad har klargjort premissene for forvaltningens praktisering av regelverket på dette området. Det kan også stilles spørsmål ved om det

³⁶¹ Innst. S. nr. 93 (1998–99) Innstilling fra næringskomiteen om perspektiver på norsk fiskerinæring, s. 16.

ikke burde vært gjennomført evalueringer av hvilke konsekvenser regelverket har på den geografiske fordelingen av fiskeflåten.

8.3 RESSURSKONTROLL

8.3.1 Behovet for målrettet ressurskontroll

Undersøkelsen viser at kontrollinstansene står overfor en omfattende oppgave. Ressurskontrollen favner mange ulike typer aktiviteter og involverer mange aktører som er operative over et stort geografisk område, både på havet og langs kysten. Kontrollopp-gavens omfang og kompleksitet forsterker behovet for en målrettet kontrollinnsats. Risikovurderinger er et viktig hjelpemiddel i denne sammenheng og et verktøy for å oppnå en mer effektiv kontroll.

8.3.2 Graden av risikobasert kontrollinnsats

Undersøkelsen legger til grunn at Fiskeridirektoratet bør følge en systematisk prosess for å identifisere, analysere, prioritere og håndtere risiko som er knyttet til ressurskontroll. Dette utledes av det overordnede målet om at ressurskontrollen skal være effektiv, og forutsetningen om at kontrollvirksomheten bør være risikobasert.

Direktoratet har ikke utarbeidet felles overordnede risikokriterier som skal sikre at kontrollinstansene har en felles referanseramme ved vurdering og håndtering av risiko. Direktoratet gjennomfører risikoanalyse hovedsakelig som en muntlig og uformell prosess i form av relativt hyppig kontakt på ledernivå i etaten. Gjennomgående mangler det skriftlighet, struktur og systematikk i de ulike fasene av prosessen. Dette gjelder også den nasjonale, overordnede kartleggingen av risiko som direktoratet foretar. Fiskeridirektoratet har heller ingen faste prosedyrer for hvorvidt, og eventuelt på hvilken måte, avdekket risiko skal håndteres. De innspillene direktoratet mottar fra de øvrige kontrollinstansene, skjer gjennom løpende møtevirksomhet. Fiskeridirektoratet framhever selv at det mangler en implementering av omforente begreper og en fastere struktur og systematikk i kommunikasjonen med de øvrige kontrollinstansene. Risikovurderingene i Fiskeridirektoratets ni regionkontorer er gjennomgående preget av den samme uformelle og muntlige gjennomføringen som i direktoratet sentralt.

Risikostyring kan i prinsippet anvendes på ethvert nivå i virksomheten, og kompleksiteten og detaljeringsnivået kan tilpasses behovet. For alle kontrollinstansene må systematiske risikovurderinger anses som et viktig hjelpemiddel for å oppnå målet om effektivitet. Spesielt viktig synes denne oppgaven å være for Fiskeridirektoratet sentralt. Direktoratet har en viktig rolle som rådgiver og koordinator overfor regionkontorene og de øvrige kontrollinstansene. Betydningen av risikostyring viser seg spesielt

i forhold til Kystvakten som ikke selv utarbeider egne risikoanalyser, men baserer sin kontrollvirksomhet på instruksjoner, retningslinjer og råd fra direktoratet. Fiskeridirektoratet har utarbeidet en omfattende manual for de enkelte kontrollaktivitetene. Den erstatter imidlertid ikke behovet for systematiske planer og tiltak på overordnet nivå for å samordne de ulike kontrollaktivitetene og se dem i en større sammenheng. En systematisk holdning til risiko danner grunnlag for design av systemer og tiltak som reduserer risiko og bidrar til at virksomhetens mål nås.

8.3.3 Ressursallokering

Viktige sider av den informasjonen som danner beslutningsgrunnlaget i Fiskeridirektoratet, har en muntlig form. Det gjør det vanskelig å vurdere, både internt og eksternt, i hvilken grad direktoratets ressurskontroll er effektiv. Den store graden av muntlighet og manglende systematikk i vurderingsprosessen gjøre det vanskelig å dokumentere og vurdere hvorvidt ressursene blir allokert i henhold til de risikovurderinger som blir foretatt. Fiskeridirektoratet foretar ressursfordeling mellom regionkontorene ut fra en skjønsmessig helhetsvurdering av fastsatte kriterier. Kontrollinstansene har imidlertid i svært liten grad kunnet presentere systematiske oversikter som viser sammenhengen mellom identifisert risiko, prioriteringer og allokering av ressurser. Fiskeridirektoratet opplyser at presserende oppgaver i den daglige virksomheten i praksis medfører en annen fordeling av ressurser enn risikovurderingene skulle tilsi. Dette innebærer blant annet at de 18 nye stillingene som skulle gi en økning i kontrollaktiviteten, ikke nødvendigvis har medført en reell økning hos regionene.

Risikostyring i ressurskontrollarbeidet skal sikre at de enkelte oppgavene som kontrollinstansene arbeider med, utføres på en god måte, at det arbeides med de riktige oppgavene, at enkeltoppgaver ses i en større sammenheng, og at ressursene fordeles i overensstemmelse med dette. Det kan stilles spørsmål ved om direktoratets risikovurderinger gir tilstrekkelig *beslutningsgrunnlag* for prioritering av kontrolloppgaver og kanalisering av ressurser i henhold til målsettingen om en effektiv ressurskontroll.

8.3.4 Kommunikasjon og dokumentasjon

For å få fullt utbytte av risikovurderingen vil det være behov for at viktige elementer i kommunikasjons- og beslutningsprosessen får et skriftlig uttrykk. Skriftlighet er egnet til å skape oversikt og systematikk og er en hjelp til å sette de ulike elementene av informasjon inn i en større sammenheng. Det gir et bedre grunnlag for dokumentasjon av beslutninger. Det bidrar også til at viktig informasjon ikke fordreies eller blir borte i løpet av kommunikasjonsprosessen eller forsvinner med medarbeidere som slutter i virksomheten.

Kommunikasjon er spesielt viktig for direktora-

tet i rollen som rådgiver, instruktør og koordinator for de øvrige kontrollinstansene og i arbeidet med å styre og evaluere kontrollinnsatsen og ressursbruket. Direktoratet opplyser at det besitter mye informasjon som det ikke får benyttet i kontrollarbeidet. Det kan stilles spørsmål ved om den manglende strukturen og systematikken i forbindelse med risikovurderingene hindrer effektiv utnyttelse av det potensialet som ligger i all den informasjonen og kompetansen som direktoratet besitter.

8.3.5 Departementets oppfølging av salgslagene

De midlene salgslagene hvert år inndrar i forbindelse med kvoteoverskridelser og andre ulovligheter, utgjør betydelige beløp. I 2001 utgjorde inndratt fangstverdi 76 mill. kroner, og tendensen har vært sterkt stigende i analyseperioden. Disse midlene tilfaller salgslagene og kan etter loven per i dag disponeres til ressurskontroll som ett av flere formål. Departementet kan ikke gjøre rede for hva som skjer med de inndratte midlene dersom de ikke blir utbetalt til angitte formål innenfor den treårsperioden regelverket gir anvisning på.

Salgslagene har en lovpålagt årlig rapporteringsplikt overfor departementet vedrørende størrelsen på og disponeringen av de inndratte midlene. Til tross for dette var status per oktober 2003 at kun ett av de seks salgslagene hadde rapportert hvert år for perioden 1998–2002. To av salgslagene manglet rapporter for henholdsvis ett og to år, mens tre av salgslagene ikke hadde levert rapporter for noen av årene i analyseperioden. Det kan se ut som om rapporteringen fortsatt er mangelfull, siden det per oktober 2003 manglet rapporter for 2002 fra fem av de seks salgslagene.

I forbindelse med Fiskeridepartementets satsing på ressurskontroll ble det presisert i St.prp. nr. 1 (2001–2002) at salgslagene skulle pålegges å bruke de inndratte midlene til styrket kontrollinnsats. Per desember 2003 er pålegget ennå ikke iverksatt, og saken er fortsatt under utredning. Det kan på denne bakgrunn stilles spørsmål ved om Fiskeridepartementets oppfølging av salgslagenes rapporteringsplikt og disponering av inndratte midler er tilstrekkelig.

8.4 ETATSSTYRING

8.4.1 Mål og resultatkrav

Departementet skal i etatsstyringen fastsette og i størst mulig grad konkretisere virksomhetens mål ved hjelp av resultatkrav. Målsystemet skal kunne

følges opp gjennom dokumentene på alle nivåer i forvaltningen. Resultatkravene skal være så konkrete at det er mulig å rapportere om måloppnåelse og vurdere eventuelle avvik.

Fiskeridepartementet og Fiskeridirektoratet bruker i liten grad resultatindikatorer. De resultatkravene som finnes i styringsdokumentene, er av kvalitativ karakter og inneholder få konkrete måltall. Fiskeridirektoratet mener at forvaltningen ikke har klart å innføre mål- og resultatindikatorer i tilstrekkelig grad. Ifølge Fiskeridirektoratet kan liten konkretisering av kravene i styringsdokumentene delvis kompenseres ved møtevirksomhet gjennom året for å planlegge tiltak i mer detalj og gi tilbakemelding på styringsdokumentene.

Gjennomgangen viser at rapporteringen fra Fiskeridepartementets underliggende etater i større grad fokuserer på å gi beskrivelser av hvilke aktiviteter som har blitt gjennomført, enn på resultater og måloppnåelse. Det er derfor grunn til å stille spørsmål ved om ikke departementet i større grad bør legge vekt på å konkretisere målene i sine styringsdokumenter gjennom resultatkrav, og samtidig stille tydeligere krav til at rapporteringen skal inneholde vurderinger av resultater og måloppnåelse slik Stortinget har forutsatt i forbindelse med behandlingen av St.prp. nr. 52 (1984–85), jf. Innst. S. nr. 135 (1984–85).

8.4.2 Evalueringer

Departementet skal med mellomrom evaluere om en oppnår målsettingene med virksomhetens aktivitet. Undersøkelsen viser at Fiskeridepartementet i liten grad har satt i gang evalueringer av regelverk og ulike ordninger. Det er ikke gjennomført systematiske og dokumenterte evalueringer av ressurskontrollen. Når det gjelder ressursfordelingen, er det ikke foretatt systematiske analyser av hvordan forskriftene og andre reguleringer virker. Det er heller ikke gjennomført evalueringer av de kapasitetsreducerende ordningene for fiskeflåten. Det finnes dermed lite dokumentert og systematisert kunnskap om effekten av sentrale virkemidler som skal bidra til å sikre en bærekraftig forvaltning av fiskeressursene. Det kan derfor stilles spørsmål ved om ikke departementet bør styrke sin styringsinformasjon ved mer systematisk bruk av evalueringer som supplement til den erfaringsbaserte kunnskapen som finnes i fiskeriforvaltningen.

9 Referanseliste

Referanselisten gir ikke en fullstendig oversikt over kildene som ble brukt i rapporten, men kompletterer de fotnotene som ikke inneholder fullstendige kildeopplysninger.

- Album, Gunnar (1999) *Fornyning i den norske fiskeflåten (1985–1999)*. Rapport nr. 2/99. Naturvernforbundet.
- Arnold et al. (2000) *Evaluering av SND: 1993–1999*. Technopolis/Albatross Consulting/Step Gruppen. Brighton og Oslo.
- Avtale av 11. januar 1978 mellom Norge og Russland om en midlertidig praktisk ordning for fiske i et tilstøtende område i Barentshavet.
- Avtale av 15. oktober 1976 mellom Norge og Russland om gjensidige fiskeriforbindelser, Kgl.res. 26.11.76, St.prp. 74 (1976–77).
- Avtale av 27. februar 1980 mellom Kongeriket Norge og Det europeiske økonomiske fellesskap om fiskerier, St.prp. nr. 90 (1980–81).
- FAO Technical Paper 386 (1999) Dominique Gréboval og Gordon Munro: *Overcapitalization and excess capacity in world fisheries: underlying economics and methods of control*. Managing Fishing Capacity: Selected Papers on Underlying Concepts and Issues. Rome.
- Fiskeriminister Otto Gregussens redegjørelse i Stortinget 3. mai 2001 om ulovligheter, kontroll og tiltak i fiskerinæringen.
- Forskrift av 20. november 1989 nr. 1185 om inndragning av fangst og anvendelse av inndratte midler.
- Forskrift av 7. april 1999 nr. 387 om satellittbasert overvåking av fiske- og fangstfartøys aktivitet.
- ICES Cooperative Research Report (1997–2002), *Report of the ICES Advisory Committee on Fishery Management*. København.
- Iversen, S.A. (red.) (2001) *Havets ressurser 2001*. Fisken og havet, særnr. 1 – 2001.
- Iversen, S.A. (red.) (2002) *Havets ressurser 2002*. Fisken og havet, særnr. 1 – 2002.
- Jakobsen, Stig-Erik og Knut Bjørn Lindkvist (2003) *Offentlig politikk og regional næringsutvikling i fiskerinæringen*. Arbeidsnotat nr. 17/03. Samfunns- og Næringsforskning AS. Bergen.
- Lov av 13. juni 1997 nr. 42 om Kystvakten (kystvaktloven).
- Lov av 26. mars 1999 nr. 15 om retten til å delta i fiske og fangst (deltakerloven).
- Lov av 14. desember 1951 nr. 3 om omsetning av råfisk (råfiskloven).
- Lov av 3. juni 1983 nr. 40 om saltvannsfiske mv. (saltvannsfiskeloven).
- Michalsen, K. (red.) (2003) *Havets ressurser 2003*. Fisken og havet, særnr. 1 – 2003.
- Norges forskningsråd Bioproduksjon og foredling (2001) *Evalueringsrapport fra Havforskningsinstituttet*. Oslo.
- Norges Standardiseringsforbund (1. august 1991) *Krav til risikoanalyser*. Norsk Standard 5814.
- NOU (2002:13) *Eierskap til fiskefartøy*.
- O'Reilly, Schwartz, Steinberg, Tanki, Spear (1996) *Intern Kontroll – et integrert rammeverk*. Coso-rapporten. Oslo 1996: Cappelen Akademisk Forlag as.
- Rammeavtale mellom Norge og Russland innen fiskerinæringen inngått 11. april 1975, St.prp. nr. 86 (1974–75).
- SINTEF Fiskeri og havbruk AS (2003): Dag Standal, Halvard Aasjord, Birger Enerhaug og Tord Hanssen: *Analyser av den tekniske kapasitetsutviklingen i den norske fiskeflåten over 28 m i tidsrommet 1998–2003*. Trondheim.
- St.meld. nr. 20 (2002–2003): *Strukturtiltak i kystfiskeflåten*.
- St. meld. nr. 51 (1997–98): *Perspektiver på utvikling av norsk fiskerinæring*.
- St. meld. nr. 58 (1991–1992): *Om struktur- og reguleringspolitikk overfor fiskeflåten*.
- Standards Australia/Standards New Zealand (1999) *Risk Management*. AS/NZS 4360:1999, Joint Australian/New Zealand Standard prepared by Joint Technical Committee OB/7.
- Toresen, R. et al. (1998) *Havets ressurser 1998*. Fisken og havet, særnr. 1 – 1998.
- Toresen, R. et al. (2000) *Havets ressurser 2000*. Fisken og havet, særnr. 1 – 2000.