

## Kapittel 4

# «PLIKTTORSKEN» SOM FORSVANT – KOMMER DEN TILBAKE?

*Torbjørn Trondsen og Peter Thomas Ørebech*

Temaet for denne artikkelen er manglende samsvar mellom formuleringer i norsk fiskerirett og praktisering av reglene. Vi er særlig opptatt av to forhold. For det første konsentrasjonen av fellesskapets fiskeressurser på stadig færre hender som følge av økt privatisering. For det andre den undergravinga av fiskeleveranser til samfunn langs kysten som har fulgt av denne kvotekonsentrasjonen. Etter hard kritikk fra Riksrevisjonen har regjeringspartiene gjennom Hurdalserklæringen signalisert omlegging av disse rettsstridige konsekvensene av fiskeripolitikken.

Bakgrunn og problemstilling – hvor er vi, og hvordan har vi havnet der?

Stortinget behandlet i 2019 Solberg-regjeringens kvotemelding.<sup>1</sup> Her ble det sagt at påtenkte reguleringer ville bygge på havressursloven av 2008.<sup>2</sup> Loven slår fast at fisken tilligger det norske folk i fellesskap (§ 2), og at det skal sikres ei bærekraftig og samfunnsøkonomisk lønnsom forvaltning av de villevende marine ressursene (§ 1). Videre heter det i § 1 at fiskeressursene også skal medvirke til å sikre sysselsetting og bosetting i

---

<sup>1</sup> Meld. St. 32 (2018–2019). *Et kvotesystem for økt verdiskaping – En fremtidsrettet fiskerinæring.*

<sup>2</sup> Lov om forvaltning av villevende marine ressursar (havressurslova) av 6. juni 2008 nr., se særlig §§ 1–14.

kystsamfunnene.<sup>3</sup> Men de store endringene som regjeringen foreslo, kunne ikke bygge på havressursloven. Lovendringer måtte også til, noe regjeringen erkjente i meldingen fra 2019: «Endringene i deltakerlovens kapittel 3 og 4 og Havressurslovens kapittel 3 vil imidlertid være betydelige.»<sup>4</sup>

En dramatisk endring følger av at kvotemeldingen legger opp til legalisering av kjøp og salg av konsesjoner og kvoter. Dermed avvikles regler, slik Riksrevisjonen slår fast, om at en:

(...) fisketillatelse (kvote) kan formelt ikke kjøpes eller selges. I praksis kjøpes og selges kvoterettigheter i markedet ved at kjøperen og selgeren avtaler at tillatelsen skal overdras fra ett fartøy til et annet, eller fra én fartøyeier til en annen, med et forbehold om at fiskerimyndighetene tildeler kvoten til den nye kjøperen.<sup>5</sup>

I denne artikkelen undersøker vi sammenhengen mellom formål, virkemidler, praksis og resultater av vedtak truffet i henhold til leveringsplikten,<sup>6</sup> som regulerer utnyttelsen av fjerdeparten av de norske hvitfiskkvotene. Det dreier seg altså om reguleringer for fiskeartene torsk, hyse og sei. Disse kvotene ble i sin tid hentet fra den fiskereide kystflåten og tildelt industribedrifter med dispensasjon fra deltakerloven (§ 6 tredje ledd<sup>7</sup>) for å skaffe helkontinuerlig drift på fiskeforedlingsanleggene. I praksis er dette formålet over tid oppgitt.

Et skritt som kan snu noe på den neoliberalistiske retningen i fiskeripolitikken som det her legges opp til, er Hurdalsplattformen. Her fremgår det at Støre-regjeringen nok skal sikre flåten «forutsigbare og gode rammebetingelser». Men samtidig sies det at «[d]et er et mål for regjeringen å øke bearbeidingen av sjømat i Norge, og samfunnskontrakten mellom hav og land skal styrkes».<sup>8</sup>

---

<sup>3</sup> Se også Innst. O. nr. 38 (1998–1999) til deltakerloven kapittel 2.3.

<sup>4</sup> Se Meld. St. 32 (2018–2019), 101.

<sup>5</sup> Riksrevisjonen, Dokument 3:6 (2019–2020). *Riksrevisjonens undersøkelse av kvotesystemet i kyst- og havfisker*, ISBN 978-82-8229-480-5 (pdf) s. 15.

<sup>6</sup> *Forskrift om leveringsplikt for fartøy med torsketrållatelse av 12. september 2003 nr. 1131 – herunder også endringsforslag*.

<sup>7</sup> <https://lovdata.no/dokument/NL/lov/1999-03-26-15>

<sup>8</sup> Hurdalsplattformen 2021, s. 22.

Spørsmålet vi da kan reise, er om Støre-regjeringen vil «snu på flisa». Setter de fart på saken og klapper igjen gapet mellom «law in books» og «law in action»?<sup>9</sup>

## Leveringspliktens formål – hva gikk feil?

Tildeling av fiskekvoter til trålere eid av fiskeindustribedrifter har historisk vært et viktig sysselsettingstiltak for å medvirke til bosetting gjennom å sikre en jevnere tilgang på fiskeråstoff til foredling enn det den mer sesongavhengige kystfiskeflåten kunne gjøre. Ordningen med leveringsplikt for industrieide trålere ble innført allerede tidlig på 1950-tallet da Finduskonsernet etablerte fiskeforedlingsfabrikk i Hammerfest. Gjennom integrering av verdikjeden innenlands både på sjø og land ville en sikre en bærekraftig verdiskaping, sysselsetting og bosetting i kystsamfunnene. Kvotetildelingen til denne industrieide trålflåten er forankret i leveringspliktforordningen, hvis formål er «å sikre anlegg som bearbeider fisk stabil råstofftilførsel fra torsketrålflåten». Slike krav var også nedfelt som tyngende vilkår ved begunstigende forvaltningsvedtak, slik: «Skaidi 1' skal levere 100 % av fangst av de arter som torsketrållatelsen gir adgang til å fiske, til bearbeiding ved fiskeindustrianlegg i Vardø, Båtsfjord og Kjøllefjord».<sup>10</sup>

## Resultater av reguleringen

Ifølge Fiskeridirektoratet besto den leveringspliktige trålerflåten i 2021 av 21 trålere fordelt på seks rederier, nemlig rederiene Lerøy, Nergård, Prestfjord, Arctic Swan, Nordic Wildfish og Nordfjord Havfiske. Disse rederiene hadde dette året kvoter på til sammen 172 000 tonn torsk, hyse og sei i Barentshavet, altså nord for 62 grader. Dette utgjorde 25 prosent av landets totale kvoter av disse fiskeslagene. Den største delen av disse kvotene er leveringspliktige. Et eventuelt vedtak av en lov som bygget på den nevnte stortingsmelding 32 fra Solberg-regjeringen, mener vi i praksis ville avvirket det norske folkets felles eierskap til den ytre allmenning og

---

<sup>9</sup> Vi bygger videre på Peter Ørebech, «Tvers igjennom lov til seier»: Om torskereolusjonen av 1989. Den skjulte agenda og lukkingen av fiskeallmenningen. Makt- og demokratiutredningens rapportserie, ISSN 1501-3065. Rapport 52, januar 2003, ISBN 82-92028-57-9.

<sup>10</sup> Fiskeridepartementets enkeltvedtak om trålkonsesjon ID 2001003324 (0,35 kvote) for fartøyet MS «Skaidi 1», Hammerfest.

med det privatisert kvotene som rederienes eiendom. Denne typen initiativ i retning av privatisering av de til nå felles disponerte naturressursene i fisket var også Voldstad-rederiets påstand i en sak som endte med høyesterettsdommen i 2013.

Det «fravær av forbud» – som Høyesteretts plenumsdom i Rt. 2013 s. 1345 (Voldstad) vektla som fisketillatelsenes *hele og eneste formål* – var ikke noe som kunne selges på samme måte som privat eiendom. Dersom Voldstad hadde vunnet, var kvotene blitt evigvarende eiendom for de største kvoteeierne, det vil si nøyaktig det som reder Voldstad – som tapende part – prosederte på. Staten ville da ha oppgitt det standpunkt de slåss for med stort hell, seier i Høyesterett og senere også i Den europeiske menneskerettskommisjon (EMK). Alt staten hadde kjempet for i årevis, ville vært forgjeves, og «ranet» av den ytre allmenning ville vært tilendebrakt. Slik gikk det heldigvis ikke.

Imidlertid ble bare 10 prosent av årlig leveringspliktig fangst i 2018<sup>11</sup> levert fersk til foredling i noen få av de 14 tilgodesette kommunene fra Lofoten til Øst-Finnmark. Det betyr under den nåværende ordning at om lag 90 prosent av denne trålfangsten gikk ubearbeidet ut av landsdelen, i all hovedsak til utenlandsk foredling. Dette skjedde stikk i strid med leveringspliktforskriftens formål, slik den formuleres i paragraf 1: «Formålet med denne forskrift er å sikre anlegg som bearbeider fisk stabil råstofftilførsel fra torsketrålfåten.»<sup>12</sup>

Forandringen i leveringspraksis har over de siste tre tiårene hatt svært dramatiske konsekvenser for norsk fiskeindustri generelt og for de ensidig fiskeriavhengige fiskerisamfunnene i Nord-Norge spesielt. I og med at den frosne fisken som den leveringspliktige trålfåten tilbyr, ikke har vært lønnsom å foredle i Finnmark, er fiskeindustrien ensidig blitt avhengig av leveranser fra kystfiskeflåten og fra oppdrett. Dette har underminert arbeidsplassgrunnlaget, spesielt i fiskerikommunenenes filetindustri. Ifølge SSB har for eksempel 15 av Finnmarks 18 kommuner hatt en negativ folketallsutvikling i perioden 2002–2019, hvorav 14 i stor grad er avhengig av fiske og fiskeindustri. Kun kommunene Sør-Varanger, Hammerfest og Alta, som har hatt betydelige offentlige investeringer i infrastruktur, fiskeoppdrett og lakseforedling, har hatt en positiv befolkningsutvikling.

---

<sup>11</sup> Statistikk fra Fiskeridirektoratets database.

<sup>12</sup> Leveringspliktforskriften av 22.12.2006 (FOR-2006-12-22).

## Første omdefinering – fra leveringsplikt til tilbudsplikt

Trålkonsesjonene var opprinnelig utstyrt med tyngende vilkår som påla rederiene å levere fisken fersk til landanleggene. Brudd på vilkåret ble konsekvent oversett og ble etter hvert basis for omformuleringen av leveringsplikt til tilbudsplikt. Formaliseringen av denne rettsstridige praksisen skjøt fart da fiskeristatsråd Svein Ludvigsen vedtok nye leveringsforskrifter i 2003. Uten å endre forskriftenes formål ble først leveringsplikt omdefinert fra fysisk levering til bestemte anlegg til tilbudsplikt i et marked. Dette impliserer levering til en pris som det globale markedet bestemmer, det vil si ikke regulerte minstepriser i de enkelte regioner, som var gjeldende tidligere. Handelen blir organisert gjennom åpne auksjoner for råstoff frosset inn om bord på trålerne. De tilgodesette foredlingsbedriftene må dermed konkurrere på pris om det leveringspliktige råstoffet på linje med alle andre interesserte kjøpere i inn- og utland. Auksjonen blir administrert av det fiskerstyrte Norges Råfisklag, som definerer sitt mandat slik: å sikre høyest mulig pris på fiskelandingene for båtene som får levere etter dette auksjonssystemet.

Før 2003 inneholdt ikke leveringspliktforskriften noen føringer på pris. Trålfiskerne fikk sin lønn etter mannskapets andel av fangstverdien levert etter Råfisklagets minstepris, som foredlingsanlegget på land var forpliktet til å betale. I og med at både tråler og foredlingsanlegg i Norges tilfelle hadde samme eier, kunne eierne på sin side ta ut sin fortjeneste gjennom foredlingsanlegget av den samlede verdiskapingen fra fangst og foredling.

Ved å endre bestemmelsen fra «skal levere» til «tilby fartøyets fangst» blir det etablert et marked mellom trålerrederi og kjøper. Markedsprisen blir da satt etter hva de tilgodesette kjøperne er villige til å betale. Markedskonkurransen om begrenset råstoff har presset prisene opp og har *økt mannskapslotten og profitten i trålerselskapet på bekostning av foredlingsleddet*, som gjennom denne omleggingen ble påført økede råstoffkostnader. Dette er en god illustrasjon på at en ikke-intensjonal effekt bryter med liberalistisk ideologi. Konkurransetsetting er jo forutsagt å skulle føre til reduserte kostnader for involverte!

Til sammenligning motvirket Island – som møtte de samme markedsutfordringene – utbygging av frysetrålere med kvotetrekking på eksport av ubearbeidet fisk. Dette tiltaket presset industrien til å finne nye markeder,

som for eksempel lettsaltet frossenfilet til Spania, noe som på lengre sikt bidro til fiskeindustriens redning på Island.<sup>13</sup>

## Andre omdefinering – ombordproduksjon gjelder kun filetproduksjon

Myndighetene har også fremmet den bedriftsøkonomiske lønnsomheten i den norske trålerflåten gjennom strukturvoteordninger. Dette innebar at rederiene fikk tillatelse til å slå sammen fartøyskvoter på færre trålere mot at små ferskfisktrålere ble tatt ut av fisket. Siktemålet var effektivisering. I perioden 2003–2008 ble torsketrålerflåten redusert fra 100 til 40 fartøyer.<sup>14</sup> For de leveringspliktige trålerne var det imidlertid nedfelt i konsesjonsdokumentene at all fangst skulle landes ubearbeidet. Et typisk konsesjonskrav for trålerne i Hammerfest Industrifiske AS var som følger: «All landing av fangst skal skje ubearbeidet for foredling ved landanlegg. Det må ikke drives tilvirkning eller produksjon av fisk om bord, og det må heller ikke installeres utstyr for slik produksjon.»<sup>15</sup>

Reguleringen slår på den ene side fast at fangsten skal landes ubearbeidet for foredling ved landanlegg, samtidig som det ikke settes noen begrensninger for om fisken skal landes frosset eller fersk. Vi har kun funnet ett tilfelle hvor det var et krav om at en 0,35-trålerkvote skulle landes fersk.<sup>16</sup>

Det var med andre ord ikke etablert forbud mot landing av frosset råstoff, men det var ikke tillatt å drive tilvirkning eller produksjon om bord. Så lenge leveringsplikten var definert som faktisk fysisk leveranse, var ikke dette noe problem. Trålerne måtte levere den fisken foredlingsanlegget kunne ta imot. Den store forskjellen oppsto på det tidspunktet da leveringsplikten ble omdefinert til tilbudsplikt. Det gav den leveringspliktige trålerflåten en ny salgskanal i tilfeller der tilgodesett mottaksanlegg ikke ville kjøpe ombordfrossen fisk.

Spørsmålet da var hva som menes med «tilvirkning» og «produksjon». Definisjonen fremgår av forskriftens § 5: «Som ombordproduksjon regnes all videre bearbeiding som blir gjort om bord i fartøyet, med unntak

---

<sup>13</sup> Se Lindquist, K. og Trondsen, T. *Nordic-Iberian Cod Value Chains. Explaining salted fish trade patterns*. Springer. Mare Publication Series 8, 2015.

<sup>14</sup> <https://www.regjeringen.no/no/dokumenter/meld.-st.-32-20182019/id2661031/sec6>

<sup>15</sup> ID 2001003324 (0,35 kvote – Skaidi).

<sup>16</sup> Op.cit.

av frysing og pakking etter at fisken er bløgget, sløyd og hodekappet. Utnyttelse av biprodukter regnes ikke som ombordproduksjon.»<sup>17</sup> Se også kongelig resolusjon 13.10.2006, § 2-3, når det gjelder ombordproduksjon.

I tillegg til fangstprosessen inkluderer industrielle produksjonslinjer normalt to sekvenser. Den første sekvensen dreier seg om sortering, frysing og pakking av råvarer bearbeidet for videre tilvirkning i den andre sekvensen. Den andre består i å produsere ferdigprodukter av den tilrettelagte råvaren. I konsesjonsbestemmelsene for trålerflåten ble all ombordproduksjon regnet som videre bearbeiding, med unntak for frysing og pakking. Det betyr at det i ombordproduksjonsbegrepet ikke er gjort unntak for sorteringsprosessen før frysing og pakking, som er en normal forståelse innenfor etablerte industrielle produksjonskonvensjoner.

Etter hvert som trålerflåten ble gitt tillatelse til å samle stadig flere kvoter på større enkeltfartøyer, ble ombordfrysing helt nødvendig for lønnsom drift, ved *søknad om særskilt tillatelse* i henhold til kongelig resolusjon 13.10.2006, § 2-3.

Nå hadde forskriftene fått en definisjon om at ombordproduksjon kun innebar bearbeiding av fiskekjøtt og ikke sortering og ombordfrysing av fisk. I tillegg ble det lagt frem en endring av leveringspliktforskriften av 22.12.2006 som inneholdt en ny § 3: «Eier av fartøy som nevnt i § 2 skal tilby fartøyets fangst, jf. § 4, i overensstemmelse med de vilkår som er fastsatt i konsesjonen for fartøyet eller ved godkjenning av eiersammensetning, eller som er fastsatt i selskapsvedtekter godkjent av fiskerimyndighetene.»<sup>18</sup>

Forskriftsendringen skjedde samtidig med Mehamn-saken, der Gamvik kommune saksøkte staten for manglende håndhevelse av reglene om leveringspliktig fisk. Kommunen fikk ikke medhold, se rettskraftig dom av 29.12.2006.<sup>19</sup>

Det er imidlertid et paradoks at dommen er uten vurdering av i hvilken grad formålet med leveringsforskriften om stabil råstofftilførsel ble oppfylt.

Med denne forskriftsendringen i havn ble det åpnet for å slå sammen kvoter på enda færre og større frysetralere. Det vil si på båter som var uegnet til å levere etterspurt fersk fisk. Ett hinder gjenstod imidlertid: I

---

<sup>17</sup> Sist endret i forskrift 16. juni 2017 nr. 748.

<sup>18</sup> FOR-2006-12-22.

<sup>19</sup> Se Hålogaland lagmannsrett LH-2007-50902. Anke til Høyesterett ble nektet fremmet, HR-2008-1280-U. Trondsen, T. og Ørebech, P. *Rettsøkonomi for fornybare ressurser*. Universitetsforlaget, 2012.

de «tyngende konsesjonsvilkårene» for den enkelte tråler stod det fortsatt «skal levere». Dette var mer tyngende enn forskriften.

Fiskeridirektoratet gjennomgikk konsesjonene for alle de 29 trålerne for å rette opp i uoverensstemmelsen. Heller ikke her ble det krevd en analyse av om endringene oppfylte forskriftens formål. Fiskeridirektoratet avga sine anbefalinger 22.5.2007 uten at konsekvensene var berørt. I hver enkelt konsesjon ble det skrevet inn endrede konsesjonsbetingelser, ved tilbudsplikt i stedet for leveringsplikt, i tråd med de vedtatte forskrifter, som for eksempel:

*Eksempel 1:* «Torsketråltillatelse 2001003307 har leveringsplikt til Vardø, Båtsfjord og Kjøllefjord. Leveringspliktens omfang og nærmere regler for gjennomføring av leveringsplikten fremgår av forskrift av 12. september 2003 om leveringsplikt for fartøy med torsketråltillatelse.»

Ovenstående vilkår erstatter tidligere vilkår om at «[f]artøyet skal levere 100 % av fangsten til bearbeiding ved fiskeindustrilegg i Vardø, Båtsfjord og Kjøllefjord».<sup>20</sup>

*Eksempel 2:* «Torsketråltillatelse 2002009063 har leveringsplikt til Mehamn og Bugøyenes. Leveringspliktig fangst skal fordeles med inntil 80 % til Mehamn og minst 20 % til Bugøyenes. Leveringspliktens omfang og nærmere regler for gjennomføring av leveringsplikten fremgår av forskrift av 12. september 2003 om leveringsplikt for fartøy med torsketråltillatelse.»

Ovenstående vilkår erstatter tidligere vilkår om at «[i]nntil 80 % av fartøyets fangster skal leveres til foredling i Mehamn. Minst 20 % av fartøyets fangster skal leveres til foredling i Bugøyenes. Under forutsetning av at det ikke drives foredling verken i Bugøyenes eller Mehamn, skal fartøyets fangster leveres i Øst-Finnmark».<sup>21</sup>

Men som påpekt over, var allerede leveringsplikten i 2003-forskriften omgjort til tilbudsplikt. I et forsøk på å sikre råstoffet for norsk fiskeindustri ble § 3 endret:

---

<sup>20</sup> Torsketråltillatelse 2001003307.

<sup>21</sup> Torsketråltillatelse 2002009063.



Fartøyeieren skal innen utgangen av november og innen utgangen av mai legge frem en plan for drift og levering i neste halvår. Ved avvikende forutsetninger for planen hos en eller begge parter, skal det tas ny kontakt. Det skal fremgå blant annet når man tar sikte på å fiske og til hvem man tar sikte på å selge fangsten. Det skal også fremgå at planen er satt opp i samråd med den eller de bedriftene som er tilgodesett gjennom leveringsvilkår og om fartøyeieren og bedriften er overens om planen, med mindre leveringsplikten gjelder ett eller flere fylker.

Uansett om fangsten kjøpes i henhold til den primære leveringsplikten i første ledd eller den sekundære leveringsplikten i annet ledd, skal vedkommende fiskeindustribedrift alltid foreta bearbeiding av 70 % av torskfangstene omfattet av leveringsplikten før videresalg.<sup>22</sup>

Regelen er uten praktisk betydning. Trålerrederne kan selge sin fangst til de som betaler best. Og ikke nok med det, trålerrederne fikk tillatelse til å tilby de tilgodesette bedrifter frossen fisk til en pris for råstoffet fastsatt etter «gjennomsnittet av oppnådde priser for tilsvarende fisk (fersk eller fryst) på auksjon» (§ 5). Fryseauksjonene reflekterer globale priser på en lagringsstabil frossen fisk hvor kjøpere over hele verden kan legge inn bud, mens ferskfiskmarkedet reflekterer lokale priser. Denne bestemmelsen har ført til at råstoffprisene på frossen fisk fra trålerne er betydelig høyere enn for fersk fisk fra kystfiskeflåten som kjøperne etterspør til foredling, slik det beskrives nedenfor.

Bearbeidingsplikten i anlegg med tilknyttede leveringspliktige trålere har imidlertid hatt en viss betydning, men da ved at myndighetene godkjente at bearbeidingsplikten også var tilfredsstillt uten foredling av fangstene fra de leveringspliktige trålerne. Det har ført til at anleggene kunne kjøpe fersk fisk til bearbeiding fra kystfiskeflåten i konkurranse med de øvrige fiskekjøperne, for så å selge trålråstoffet – lagret på frysehotell – på verdensmarkedet.

Mens de fleste tidligere konsesjonsbestemmelsene var basert på at 100 prosent av fangstene skulle leveres til de tilgodesette anleggene, ble det i leveringspliktforskriftene foretatt en avgrensning om at leveringsplikten

---

<sup>22</sup> 2003-leveringspliktforskriften § 3.

bare skulle gjelde for 80 prosent av torsken og 60 prosent av hysen fisket nord for 62 grader nord. Dette ble regulert i § 4 og fikk følgende ordlyd:

Leveringsplikten i henhold til § 3 omfatter 80 % av fartøyets fangst av torsk og 60 % av fartøyets fangst av hyse, for begge fiskeslag nord for 62° N. Dersom de vilkår som er fastsatt i konsesjonen for fartøyet eller ved godkjenning av eiersammensetning innebærer leveringsplikt for en mindre andel av fartøyets fangst, går slike individuelle vilkår foran bestemmelsen i første punktum.<sup>23</sup>

Konsekvensene av at rederiene ikke lenger var pålagt å levere sei, uer og andre fiskearter som har dannet en viktig del av råstoffgrunnlaget for fiskeindustrien, er ikke drøftet i de tilgjengelige offentlige dokumenter vi har hatt tilgang på om saken.

Vi har heller ikke registrert at verken fylkeskommunene eller Fiskeridirektoratets regionskontorer var involvert i saksbehandlingen eller som høringsinstanser da forskriftsendringen i 2006 ble forberedt. Arne Luther, som da var regiondirektør i Fiskeridirektoratet i Troms, fikk bare beskjed om at dette hadde kontoret ikke noe med (pers.med.). Informasjon om de regionale konsekvensene ble med andre ord ikke etterspurt eller tatt hensyn til. Det må vel sies å stå i sterk kontrast til uttalelser fra daværende fiskeriminister Helga Pedersen, som offentlig var opptatt av «lys i husan».

## Markedspriser for fersk og frossen fisk – hvilken betydning har det?

All fangst fra de leveringspliktige trålerne ble som annen fisk omsatt gjennom Norges Råfisklag med hjemmel i fiskesalgslagsloven av 21. juni 2013 nr. 75.<sup>24</sup> Førstehandsprisene for fersk og frosset fisk har hatt helt forskjellig utviklingsbaner.

For eksempel var den gjennomsnittlige prisen på fersk torsk i perioden januar–oktober 2021 om lag 10,60 kroner lavere enn for den tilsvarende frosne torsken som selges på auksjoner utenom den lokale foredlingsindustrien. Prisforskjellene er faktisk størst på slutten av året når det er minimal tilgang på kystfanget fersk torsk.<sup>25</sup> Om vinteren får kystflåten et

---

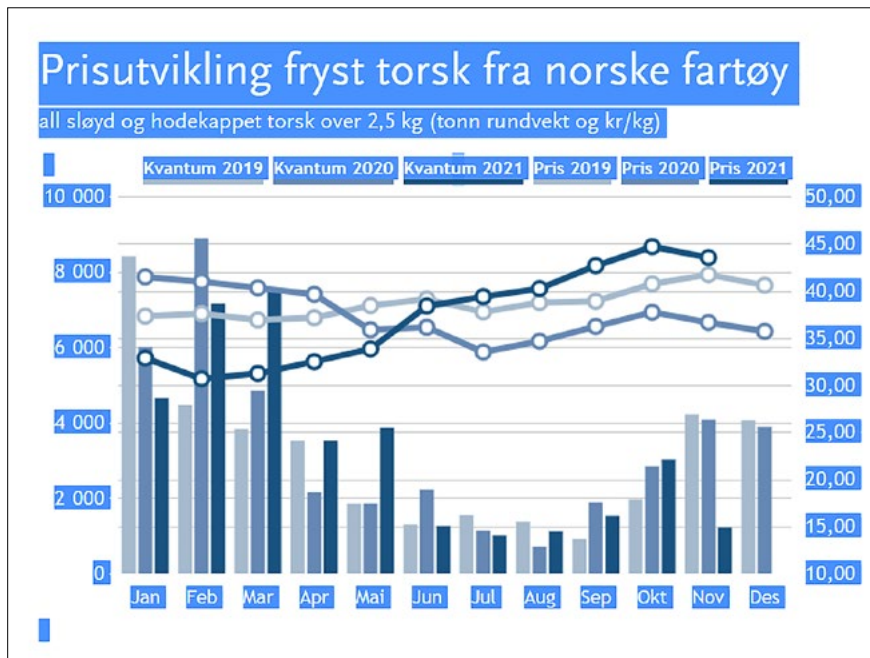
<sup>23</sup> FOR-2006-12-22.

<sup>24</sup> <https://lovdata.no/dokument/NL/lov/2013-06-21-75>

<sup>25</sup> <https://www.rafisklaget.no/portal/page/portal/NR/PrisogStatistikk>



Figur 1. Kilde: Norges Råfisklag.



Figur 2. Kilde: Norges Råfisklag.

pristillegg gjennom leveranse av stor skrei. Om høsten dominerer frossenfisken markedene. Fryseflåten oppnår priser som reflekteres direkte av eksportmarkedsprisene, mens de begrensede landinger av ferskfanget torsk fra kystflåten om høsten reflekterer prisene i de lokale landingsmarkedene mer enn eksportmarkedene. Om høsten kan mange ferskfiskeeksportører høste store marginer av prisoppgangen i konsummarkedene med tilførsel til lavere priser på kystfanget fisk fra en lite mobil kystflåte som ikke har alternativer til sin lokale kjøper.

Prisforskjellene reflekterer at norsk foredlingsindustri taper i konkurransen med utenlandsk fiskeforedlingsindustri som kan betale mer for det frosne råstoffet, og som har lavere lønnskostnader i foredling av de samme produktene.

Prisforskjellen skaper en ytterligere barriere for de lokale foredlingsanleggenes muligheter for å skape en lokal merverdi gjennom lokal foredling av den frosne torsken, en merverdi som kunne kommet hele lokalsamfunnet til gode. Det er dette som er erkjent på Island, hvor det er ilagt kvotetrekking for fartøy som eksporterer fisk ubearbeidet til utenlandsk foredlingsindustri. Til sammenlikning legger Norge til rette for eksport av ombordfrosset fisk, på tross av at et uttrykt formål med norsk fiskeripolitikk er å sikre anlegg som bearbeider fisk, stabil råstofftilførsel.<sup>26</sup>

Det vil føre for langt å gå i dybden med hensyn til hvordan denne prisforskjellen kunne oppstå. Vi må derfor her nøye oss med å dra opp noen hovedpunkter. Det er fiskesalgslagene som med hjemmel i fiskesalgslagsloven<sup>27</sup> har som formål «å medverke til ei berekraftig og samfunnsøkonomisk lønsam forvaltning av viltlevande marine ressursar ved å leggje til rette for gode rammer for førstehandsomsetning og ved å sikre dokumentasjon av ressursuttaket» (§ 1).

Og videre:

Det kan fastsetjast minstepris for førstehandsomsetning av viltlevande marine ressursar. Formålet med minstepris er å få til ei rimeleg fordeling mellom fiskar og industri av inntekt frå marknaden.

<sup>26</sup> PRE-2017-06-16-748 Forskrift om endring av forskrift om spesielle tillatelser til å drive enkelte former for fiske og fangst (konsesjonsforskriften) – oppheving av forbudet mot ombordproduksjon for torsketrålere uten leveringsplikt, kongelig resolusjon. Statsråd Per Sandberg.

<sup>27</sup> <https://lovdata.no/dokument/NL/lov/2013-06-21-75>

Minstepris vert bestemt etter forhandlingar mellom fiskesalslaget og dei andre partane, og fiskesalslaget skal fastsetje den minsteprisen det er oppnådd semje om (§ 11).

Men i og med at fiskesalgslaget blir styrt av fiskernes representanter, er det naturleg at det er flåteleddets interesser som settes først. Dette understrekes av salgslagets egen presentasjon:

Norges Råfisklag – et salgslag eid av fiskerne med formål:  
Ved organisert førstehåndsomsetning av råfisk og viltlevende marine ressurser skal Norges Råfisklag gjennom sine tjenester sikre fiskernes inntekter og bidra til en bærekraftig og lønnsom verdiskaping i norsk fiskerinæring.<sup>28</sup>

Her det med andre ord fiskernes inntekter og lønnsom verdiskaping i norsk fiskerinæring som fremheves. De samfunnsøkonomiske aspektene som også inkluderer fiskeindustrien og kystsamfunnene for øvrig, er ikke nevnt.

Salgslagets organisering og salg gjennom frossenfiskauksjoner er derfor en naturleg forlengelse av salgslagets egenoppfatning av at deres rolle er å sikre fangstleddets inntekter på en best mulig måte. Dette må bety en innsnevring og forskyvning av salgslagets samfunnsmessige ansvar til rein bedriftsøkonomisk inntjening. Prisforskjellene mellom fersk og frosset fisk reflekterer derved prisforskjellene mellom det lokale og det globale markedet. Det vil si at frysetrålerne konkurrerer på eksportmarkedet på lik linje med de lokale bedriftene de er leveringspliktige til. Da er det forståelig at så lite av den leveringspliktige fisken kjøpes i de tilgodesette foredlingsbedriftene.

Norges Råfisklag innførte 3. oktober 2016 en dynamisk minsteprisordning, hvor denne prisen ble beregnet som gjennomsnitt for hvert fiskeslag ut fra 80 prosent av fersk verdi, 70 prosent av fryst verdi og 60 prosent av eksportverdi. Den dynamiske minsteprisen oppdateres hver 14. dag og gjelder for all omsetning – også den fisken som omsettes på auksjoner. Systemet med slike dynamiske minstepriser sees på som en suksess og har støtte fra alle hovedorganisasjoner i fiskerinæringen.

---

<sup>28</sup> <https://gammel.rafisklaget.no/portal/page/portal/NR/Omoss>

Det oppsiktsvekkende er at minsteprisen som skal «få til ei rimeleg fordeling mellom fiskar og industri av inntekt frå marknaden», i praksis bare har betydning for fersk fisk landet av kystfiskeflåten. Denne delen av flåten har ikke alternative salgsmuligheter til de lokale norske ferskfiskkjøperne, mens frossenfisken kan selges på auksjon til kunder over hele verden til priser langt over både minsteprisen og prisene på det ferske råstoffet. Dette reflekterer en historisk markedsituasjon hvor kystfiskeren var den svake part som måtte beskyttes gjennom minsteprisreguleringer. For den delen av flåten som lander frosset fisk, er maktforholdene helt annerledes. Her bruker salgslaget sin monopolmakt til fordel for noen få trållerederier med tilgang på alternative markeder utenom den landbaserte fiskeindustrien.

Hovedårsaken til spriket mellom «law in action and law in books» finner vi i utformingen av forskrifter med tilhørende praksis, som skyldes at det er mest lønnsomt å ignorere formålet med kvoteordningen hvis ikke fiskeriforvaltningen tar tilbake kvotene ved lovbrudd. Spørsmålet er da: Hvordan er den rettsriktige ordningen ved tildeling, forvaltning og tilbakeføring av konsesjoner og fiskekvoter?

## Den rettsriktige ordningen ved tildeling av fiskekvoter og konsesjoner – en oppsummering

Som teksten over viser, er rettstilstanden som følger:

- Adgangen til deltakelse i fisket er ingen privat rettighet, men et fritak fra forbud, ofte kalt sertifikat eller dispensasjon.
- Fiskeridirektoratet treffer enkeltvedtak om gratis tildeling av konsesjoner og kvoter til aktiv fisker.
- Når fisket avsluttes ved overgang til annet yrke, alderdom eller død, faller konsesjonen i det fri, for retildeling til nye berettigede iht. offentlig prioritering, såfremt konsesjonen ikke vedtas inndratt.
- Kun fartøyer selges i markedet. Kvotevedtak eller konsesjonsvedtak med dokumenter kan ikke selges i et åpent marked slik som nå. Fisker som utpekes iht. til regionale prioriteringer, velger fritt et fartøy og søker om ny gratis konsesjon til sine fiskerier, uten hensyn til om samme type konsesjon var knyttet til båten tidligere.

- Omsetningsforbudet for offentlige vedtak, som var nedfelt i deltakerloven av 1972, gjelder tilsvarende etter nåværende 1999-lov.
- Kort fortalt: Det er ikke tidligere konsesjonær som bestemmer sin etterfølger. Konsesjoner overføres ikke. Det er nye konsesjoner som tildeles av det offentlige.
- Selger av fartøy kan ikke ta betalt for oppgivelsen av sin kvote og konsesjon, som i realiteten er salg av noe som eies av folket og ikke den enkelte reder.

## Hvorfor svikter leveringsplikten?

Her har vi forsøkt å forklare hvorfor mindre enn 10 prosent av fangstene fra den leveringspliktige trålerflåten faktisk leveres til foredling i de tilgodesette bedriftene, mens de er regulert av forskrifter med formål om «å sikre anlegg som bearbeider fisk stabil råstofftilførsel». Denne flåten er opprinnelig eid av fiskeindustribedrifter som ved unntak fra deltakerlovens bestemmelser ble tildelt eiendomsretten til fiskefartøy som har sikret seg fjerdeparten av de norske kvotene i torskefiskeriene.

Hovedårsaken finner vi i praktiseringen av lover og forskrifter som gjør det mest lønnsomt – av grunner som er nevnt i punktene 1 til 6 straks nedenfor – å ignorere fiskerirettens regler og herunder formålet med kvoteordningen:

1. 100 prosent fysisk leveringsplikt er omdefinert til tilbudsplikt der kun en andel av fangsten auksjoneres.
2. Forbud mot ombordproduksjon er definert til bare å gjelde filetproduksjon.
3. Det er tillatt å slå sammen kvoter på fartøy som er så store at de ikke kan drive lønnsomt som ferskfisktrålere.
4. Rettsstridig fravær av håndhevelse, med ingen etterlevelse av rettsreglene som resultat.
5. Det er etablert en auksjonsordning gjennom Norges Råfisklag for den leveringspliktige frosne fisken til en reell minste utbudspris som ligger langt over prisene på fersk fisk, uten at de tilgodesette kjøperne har mulighet til å påvirke prisene gjennom normal budgivning.
6. Fylkespolitikkerne med særlig regionalt ansvar er frakoplet fiskeripolitikken gjennom omorganisering av fiskeriforvaltningen.

I sum avdekkes det en politisk vilje som betjener trålerrederienes interesser på bekostning av realisering av leveringsforskriftens formål og foredlingsindustriens behov og ønsker. Dette har bidratt til massenedleggelse av fiskeforedling i landsdelen på grunn av mangel på konkurransedyktig råstoff. Tilbake sitter tilgodesette fiskekjøpere og – vi må tro – byråkrater som må føle seg som «nyttige idioter» i et skuespill.<sup>29</sup>

Veien videre består i å praktisere fiskerirettens regler på en rettsriktig måte

Fiskerikonsesjoner kjøpes og selges i et marked, på tross av at konsesjoner er gratis, og at loven bestemmer at allokeringen skal skje via politiske vedtaksprosesser. Dette strider mot deltakerloven av 26. juni 1999 nr. 15.<sup>30</sup> Hvordan kan gapet mellom «law in books» og «law in action» ikke bare oppstå, men i årevis få «grønt lys», uten hensyn til regjering? Har departement og direktorat abdisert til fordel for den korporative stat? Er dette bevisst politikk, som makeliggjør byråkratiets arbeid og unngår dets beslutningsvegring? Er det en uforutsett bivirkning av struktureringen? Disse spørsmålene kan vi ikke gi noe endelig svar på her. Vi vil peke på noen årsaker til og konsekvenser av den lovmessig uhjemlede innføringen av omsettelige kvoter i fisket. Og vi vil peke på den tilsvarende overgangen fra leveringsplikt til tilbudsplikt som omfatter den betydelige delen av de norske hvitfiskressursene som de industrieide trålerne har fått anledning til å gjennomføre.

Etter at en tidligere versjon av denne artikkelen ble publisert i tidskriftet *Plan* i desember 2019,<sup>31</sup> har vi fått et regjeringsskifte. Om dette synliggjør en ny realitetsorientering og sannsynliggjør en dreining i fiskeri- og kystpolitikken, gjenstår å se. Var alt «valgflask», et «lurendreieri» som hadde til formål å sanke stemmer fra Kyst-Norge? Man kan for eksempel vurdere Arna-saken, der valgløftene om statlige midler til teko-industrien ikke ble realisert, noe som medførte at SVs to mandater fra Hordaland gikk tapt til fordel for Ap. Dette fikk et ettermåle – blant annet følgende banner: «D.N.A. [Det norske Arbeiderparti] æreslund for brutte løfter.»

<sup>32</sup> Er dette kun et enkelt utslag i en lang rekke tilfeller av regjeringers

<sup>29</sup> <https://www.kystogford.no/nyheter/forsiden/Foeler-meg-som-en-nyttig-idiot>

<sup>30</sup> Se Peter Ørebech, *Konsesjoner i fisket* (Tanum, 1982), om tilsvarende regel i den nå opphevede deltakerlov av 1972.

<sup>31</sup> <https://plantidsskrift.no/artikkel/tralfisken-som-forsvant/>

<sup>32</sup> Se om et slikt eksempel: Knutsen, J. *Nedbygging og nedlegging i tekstilindustrien på Vestlandet. Arne fabrikker og Salhus Tricotagefabrik* (masteroppgave UiB, 2009), s. 86.



ulydighet overfor Stortinget? Det var ikke meningen at Støre-regjeringen skulle binde seg til å følge de nye styringssignaler i Hurdalsplattformen? Mottoet er – som så ofte før – følgende: «Gjør som jeg sier, ikke gjør som jeg gjør.» Kun tiden vil vise om dette er «fake»: Dette vil komme til syne etter hvert som fiskeriforvaltningen stiller til skue sin gjennomføringskraft eller handlingslammelse. *Dette er en illustrasjon som er symptomatisk for hvordan politiske garantier, løfter og erklæringer elegant «stues bort» for så å bli tilsidesatt av forskriftsendringer som dreier politikken i motsatt retning av plattformens løfter.* Et eksempel: Fram til 1. januar 2022 var «begrensninger i bruk av fartøy innenfor fjordlinjer» regulert av forskrift om utøvelse av fisket i sjøen, FOR-2004-12-22-1878, § 33 f. Denne forskriften har via dispensasjon sikret at store havfiskefartøy kan fiske helt inn i fjæresteinene kun om Havforskningsinstituttet ikke hadde biologiske innsigelser.

Etter denne datoen ble fisket i fjordene regulert av forskrift om gjennomføring av fiske, fangst og høsting av viltlevende marine ressurser (høstingsforskriften), FOR-2021-12-23-3910, § 31: Dette betyr at § 33 f i 2004-forskriften blir erstattet av § 31 i 2021-forskriften, som har fjernet denne plikten om å konsultere havforskerne. Beslutningen om å sikre slike havfiskefartøy adgang i fjordene kan tas av Fiskeridirektoratet alene. Det er derfor blitt enklere for havfiskerederne å få dispensasjon for fiske innenfor fjordlinja ved å presse direktoratets saksbehandlere solid unna offentlighetens lys.

Hva sier Hurdalsplattformen om regjeringens politikk på fisket innenfor fjordlinjene? Jo, at *regjeringen vil ... «[a]t tiltak som kan sikre kystflåten prioritet til fiskefelt i kystnære områder, utredes».*<sup>33</sup> Støre-regjeringen går altså til valg på at 2004-forskriften, som gir for dårlig vern for sjarkfiskerne, skal revurderes med eventuelt sikte på endring som sikrer den minste kystflåten *førsterett* til de kystnære områder. Den eviglange konflikten mellom havfiskeflåten og sjarkflåtens faststående og selektive redskapsbruk må avsluttes med et forbud mot tråling i «fødestua». Dette yngelfisket med aktive redskaper er en kronisk trussel mot lokale fiskebestander.

Støre-regjeringen opphevet 2004-reguleringen (gjeldende 2005–2022) og erstattet den med 2021-forskriften (gjeldende 2022–).<sup>34</sup> Se første avsnitt, som nå er erstattet med andre avsnitt:

---

<sup>33</sup> Hurdalsplattformen s. 23.

<sup>34</sup> Utsetter håndhevingen av den nye høstingsforskriften - [regjeringen.no](https://www.regjeringen.no).

2005–2022: «*Fiskeridirektoratet* kan gjennom forskrift gjøre unntak fra forbudet i første ledd i bestemte fiskerier for bestemte fartøygrupper i bestemte områder for et bestemt tidsrom, i særlige tilfeller når det vurderes å være nødvendig for praktisk gjennomføring av fisket og det er *vurdert forsvarlig* ut fra biologiske og økosystembaserte betraktninger. *I denne sammenheng skal Havforskningsinstituttets vurderinger tillegges stor vekt.*»

2022–: «Dersom det er nødvendig av hensyn til praktisk gjennomføring av fisket, og det er *vurdert som forsvarlig* ut fra biologiske og økosystembaserte betraktninger, *kan Fiskeridirektoratet i særlige tilfeller* gjøre unntak fra forbudet i første ledd i bestemte fiskerier for bestemte fartøygrupper i bestemte områder for et bestemt tidsrom ...»

Vi kan av dette konstatere at i stedet for å sikre de kystnære ressurser for den minste kystflåten går Fiskeridepartementet motsatt vei. Null utredning og null høring, kun en ordrett forlengelse av regjeringen Solbergs preferanser slik de fremkommer i utkastet til 2021-forskriften. Og vi kan konstatere at det Støre-regjeringen garanterte, ikke er gjennomført. Fiskeriforvaltningens eget ekspertorgan på «biologiske og økosystembaserte» forhold *skvises av både Solberg-regjeringen og Støre-regjeringen og skal ikke lyttes til – hvilket for fiske innenfor fjordlinja svært sannsynlig fører til en økning i dispensasjoner.*<sup>35</sup> Hvorfor? Jo, fordi nå trenger ikke byråkratene å etterspørre Havforskningsinstituttets råd! Og dette skjer i et land som ynder å fremstille seg som et grønt «miljøfyrtårn»:

Det er ambisjonen til regjeringa at Noreg skal vere eit føregangsland i utviklinga av ein grøn, sirkulær økonomi som utnyttar ressursane betre. Noreg skal vere eit føregangsland gjennom aktiv vidareutvikling av politikk og verkemiddel både nasjonalt og i samarbeidet med EU, for rammevilkår som sikrar grunnlaget for verdiskaping og grøn konkurransekraft i Noreg.<sup>36</sup>

---

<sup>35</sup> I praksis er det bare ringnotfartøy som har fått dispensasjon til å gå inn i fjordene for å fiske sild. Snurrevadflåten har dispensasjon til å gå inn innenfor grunnlinja og inntil fjordlinja i vinterhalvåret.

<sup>36</sup> Nasjonal strategi for ein grøn, sirkulær økonomi. Planar/strategi, 16.06.2021, s. 6.

I stortingsmeldingen *Oppdatering av forvaltningsplanen for det marine miljø i Barentshavet og havområdene utenfor Lofoten* står det også at «det sterkt understrekes at all natur skal forvaltes kunnskapsbasert».<sup>37</sup> Bidraget til denne kunnskapsbasen er nå i 2022 fiskeriforvaltningens «fingerspitzengefühl». Statens høyeste organ for innsikt i marine økosystemer avskjæres fra å delta i behandlingen av dispensasjonssøknader. Er Støre-regjeringens svar på fiskeripolitiske utforminger kun floskler? Eller er det som skjer, et resultat av autonome myndighetsorganer som er blitt så vant med egen maktutøvelse at de ikke tar nye politiske signaler?

I en periode der det stadig vektlegges at de «marine økosystemene er meget komplekse, og en helhetlig økosystemforvaltning vil stille svært store krav til kunnskap om artene og hvordan de påvirker hverandre»,<sup>38</sup> skal Fiskeridepartementet og Fiskeridirektoratet klare seg med gjettverk hos fiskeriforvaltningens byråkrater.

I fortsettelsen skal vi se på hvordan den nye regjeringen har brukt tiden til å realisere plattformen. I oppkjøringen til stortingsvalget dukket det opp en joker som tilsynelatende var en «game changer». Det politiske Norge «får kastet i øynene» Riksrevisjonens undersøkelse av kvotesystemet i kyst- og havfisket.<sup>39</sup> Rapporten saumfarer avviket mellom fiskerilovgivningens tekst og praktisering, det vil si spriket mellom «law in books» og «law in action». Kort sagt, at lovens system med politisk styring (politiske vedtaksprosesser) erstattes med fordeling i et privat marked for sertifikater, løyver, konsesjoner, dispensasjoner, kvoter, tillatelser m.m.

Så å si samtidig med Riksrevisjonens rapport i 2020 får Stortinget «Kvotemeldingen»<sup>40</sup>, der en ble invitert til å slutte seg til «meir av det same – meir marknadsstyring, meir kvotesal, mindre styring frå Fiskeriforvaltninga» og mindre innflytelse til dem som eier fisket – «det norske folk i felleskap».<sup>41</sup> Riksrevisjonens kritikk varierer fra alvorlig via sterkt kritikkverdig og til kritikkverdig. Men hvilken virkning får så det? Ingenting, skal en tro forlydender fra forrige Storting (2017–2021) om at flertallet ikke ville bry seg om Riksrevisjonens standpunkter. Nå er det opp til den nye Ap/Sp-regjeringen å snu denne politikken.

---

<sup>37</sup> Meld. St. 10 (2010–2011). *Oppdatering av forvaltningsplanen for det marine miljø i Barentshavet og havområdene utenfor Lofoten* (tilråding fra Miljøverndepartementet av 11. mars 2011, godkjent i statsråd samme dag, Regjeringen Stoltenberg II), s. 21.

<sup>38</sup> Op.cit. s. 23.

<sup>39</sup> Dokument 3:6 (2019–2020).

<sup>40</sup> Meld. St. nr. 32 (2019–2020).

<sup>41</sup> Innst. O. nr. 38 (1998–1999) deltakerloven, kapittel 2.3.

Noen sitater viser hvor landet ligger. Riksrevisjonen sparer ikke på ramsalt kritikk, fra *alvorlig* via *sterkt kritikkverdig* og til *kritikkverdig*.

«Riksrevisjonen har kommet fram til at endringene i kvotesystemet i undersøkelsesperioden har bidratt til å utfordre fem nærmere angitte fiskeripolitiske prinsipper. Riksrevisjonen ser det som *alvorlig* at summen av endringene i kvotesystemet har fått til dels utilsiktede negative konsekvenser for fiskeriaktiviteten i mange kystsamfunn» (s. 3).

«En fisketillatelse (kvote) kan formelt ikke kjøpes eller selges. I praksis kjøpes og selges kvoter i markedet ved at kjøperen og selgeren avtaler at tillatelsen skal overdras fra ett fartøy til et annet, eller fra én fartøyeier til en annen, med et forbehold om at fiskerimyndighetene tildeler kvoten til den nye kjøperen» (s. 15).

«I undersøkelsesperioden har Nærings- og fiskeridepartementet endret regelverket slik at det har blitt betydelig enklere å kjøpe og selge kvoter. Blant annet har det blitt mulig å kjøpe og selge kvoter på tvers av fylkesgrensene, og mellom fartøy uten at fartøyet også må overføres. Undersøkelsen viser at kjøp og salg av kvoter på tvers av fylkesgrensene har økt, og at dette har bidratt til endringer i hvor eierne av fartøy med kvoter bor» (s. 16).

«Undersøkelsen viser videre at det i den minste kystflåten er en tydelig sammenheng mellom hvor eierne til fiskefartøy med kvoter er bosatt, og hvor fisken landes. Dette kommer av at de minste fartøyene er mindre mobile, og at de derfor oftere enn større fartøy lander fersk fisk i hjemkommunen sin. Fartøy under 15 meters lengde er svært viktige for fiskeindustrien langs hele kysten» (s. 15–16).

«Etter Riksrevisjonens oppfatning har innføringen av samfiskeordningen [kvoter på to forskjellige fartøy fiskes på det ene] vært en av de mest inngripende endringene i den minste kystflåten i fisket etter torsk. Mange fiskere har gjort investeringer og tilpasset seg ordningen. Gruppen av fartøy under 11 meter er unntatt fra strukturkvoteordningen på grunn av sin særlige betydning for kystsamfunnene. Riksrevisjonen mener det er *sterkt kritikkverdig* at samfiskeordningen har fått virke i mer enn 10 år og i praksis har fungert som en strukturordning, når de negative konsekvensene var kjent på forhånd» (s. 17–18).

«Etter Riksrevisjonens vurdering er det *sterkt kritikkverdig* at departementet ikke i tilstrekkelig grad har utredet konsekvensene i *forkant* av endringsforslag, og at de ikke i større grad har vurdert hvordan endringene i kvotesystemet har påvirket fiskeriaktiviteten i kystsamfunnene *etter* at de er blitt gjennomført» (s. 20).

Ved å sammenligne Hurdalsplattformen med Riksrevisjonens hovedfunn kan en få en viss pekepinn på om intensjonene med Ap/Sp-regjeringens fiskeripolitikk tar opp i seg Riksrevisjonens kritiske merknader.

Endringene i kvotesystemet har bidratt til å utfordre grunnleggende fiskeripolitiske prinsipper. Etter Riksrevisjonens vurdering er det *alvorlig* at summen av endringene i kvotesystemet har fått til dels utilsiktede, negative konsekvenser for fiskeriaktiviteten i mange kystsamfunn.

Riksrevisjonen har kommet fram til at endringene i kvotesystemet i undersøkelsesperioden har bidratt til å utfordre fem grunnleggende fiskeripolitiske prinsipper:

- målet om spredt eierskap ved at eierskapet til fartøy med kvoter ikke skal konsentreres på for få hender
- målet om en fiskereid flåte ved at fiskere skal eie fartøy med kvoter
- målet om en variert flåtestruktur med fartøy i ulike størrelser
- kravet i deltakerloven om at norske statsborgere skal være majoritets-eiere i fartøy over 15 meter som driver kommersielt fiske
- en kvote tilhører ett bestemt fartøy, og kvoten kan bare fiskes med dette fartøyet (s. 3)

Tidligere fiskeristatsråd Ingebrigtsen tok imidlertid til motmæle. Det er

(...) ikke så enkelt å forholde seg til denne kritikken, fordi den er generell, de fem punktene er av ganske ulike karakter og har ulike forankring i lovverket, og fordi kritikken ikke gjenspeiles i tilsvarende alvorlig kritikk av de enkelte elementene i kvotesystemet som Riksrevisjonen gjennomgår.<sup>42</sup>

Statsråden sier videre:

Jeg tar til etterretning den måten Riksrevisjonen her har valgt å formulere disse fem punktene på, og at Riksrevisjonen har funnet grunnlag for å trekke fram disse punktene samlet, og at Riksrevisjonen finner grunn til å rette så sterk kritikk mot summen av endringene i kvotesystemet i undersøkelsesperioden (s. 3).

---

<sup>42</sup> Dokument 3:6 (2019–2020), s. 4.

Statsråden tar deretter «til orientering» at Riksrevisjonen vurderer det som

(...) *sterkt kritikkverdig at departementet ikke i tilstrekkelig grad har utredet konsekvensene i forkant av endringsforslag, og heller ikke i større grad har vurdert hvordan endringene i kvotesystemet har påvirket fiskeriaktiviteten i kystsamfunnene etter at de er blitt gjennomført. Statsråden slutter seg til Riksrevisjonens synspunkt om at endringer i kvotesystemet skal konsekvensutredes i tilstrekkelig grad, og at forvaltningen også i tilstrekkelig grad må følge med på effektene av endringene i kvotesystemet.*<sup>43</sup>

Riksrevisjonen opprettholder sin kritikk og avviser at det «ikke [skulle være] så enkelt å forholde seg til denne kritikken», og fastholder at økte kvotepriser har hatt *negative konsekvenser* for rekrutteringen til fiskeryrket, fordi det har ført til økte etableringsbarrierer i en lukket gruppe. Riksrevisjonen viser til at nivået på kvoteprisene er viktig informasjon ved endringer i fiskeriregelverket, blant annet fordi det har *stor betydning for rekrutteringen* til fiskeryrket. Videre gjør en manglende oversikt over kvoteprisene det vanskelig å styre fiskeripolitikken i tråd med målene som er satt av Stortinget. Etter Riksrevisjonens vurdering er det *kritikkverdig* at det ikke finnes systematisert og offentlig tilgjengelig informasjon om kvotepriser i Norge.<sup>44</sup>

## Kvoteomsetning og landingsmønster

Som vist i fortsettelsen slår Riksrevisjonen fast at kjøp og salg av kvoter og andre tillatelser i norsk fiskeri er ulovlig, og kritikken må resultere i endringer i denne rettsstridige praksisen. Videre framholdes det at konsekvensvurderinger må gjennomføres forut for endringsforslag, samtidig som myndighetene må vurdere om verdiskapingen av fisken i mye større grad enn i dag skal komme de fiskeriavhengige kystsamfunnene til gode. Sist, men ikke minst gjelder kritikken manglende omtanke for rekrutteringen i fisket.

En fisketillatelse (kvote) kan formelt ikke kjøpes eller selges. I praksis kjøpes og selges kvoter i markedet ved at kjøperen og selgeren avtaler at tillatelsen skal overdras fra ett fartøy til et annet, eller fra én fartøyeier til

---

<sup>43</sup> Riksrevisjonen note 5, s. 23.

<sup>44</sup> Riksrevisjonen note 5, se s. 15.

en annen, med et «forbehold om at fiskerimyndighetene tildeler kvoten til den nye kjøperen».<sup>45</sup>

Etter Riksrevisjonens vurdering er det *sterkt kritikkverdig* at departementet ikke i tilstrekkelig grad har utredet konsekvensene i *forkant* av endringsforslag, og at de ikke i større grad har vurdert hvordan endringene i kvotesystemet har påvirket fiskeriaktiviteten i kystsamfunnene *etter* at de er blitt gjennomført.<sup>46</sup>

Riksrevisjonen anbefaler Nærings- og fiskeridepartementet å:

- sørge for at endringer i kvotesystemet blir grundig konsekvensutredet
- vurdere å innføre eierkonsentrasjonsbegrensninger for kystflåten og/eller andre tiltak for å begrense eierkonsentrasjonen
- registrere og offentliggjøre utviklingen i kvoteprisene, og gjennomføre tiltak som bedrer rekrutteringen til fiskeryrket
- vurdere tiltak for å opprettholde den minste kystflåtens betydning for kystsamfunnene
- vurdere tiltak for å hindre at økende andeler av kvoten mangler tilkobling til et fartøy
- følge systematisk med på hvordan endringer i kvotesystemet påvirker landingsmønsteret og fiskeriaktiviteten i kystsamfunnene<sup>47</sup>

I fiskeripolitikken er det ikke uvanlig at det kan være stor avstand mellom partiprogrammene og den praksis som politikerne følger under «det muliges kunst». Dette avviket mellom liv og lære viser seg særlig i manglende praktisk politikk som følger opp det distriktpolitiske formålet i havressursloven. Dette har sporet til diverse folkelige distriktsopprør<sup>48</sup> og Sps sterke velgerfremgang før og under stortingsvalget – spesielt i Nord-Norge – noe som har satt i gang en selvransakingsprosess og kursjustering av fiskeripolitikken i flere politiske partier.

Flere organisasjoner, foreninger og lag har i denne prosessen hatt en aktiv pådriverrolle. Gjennomslaget i det politiske miljøet har vært rimelig

---

<sup>45</sup> Riksrevisjonen note 5, se s. 15.

<sup>46</sup> Riksrevisjonen note 5, se s. 21.

<sup>47</sup> Riksrevisjonen note 5, s. 21.

<sup>48</sup> <https://www.kystopprort.no/> (30. april 2020).

bra i mange partier. Dette arbeidet har for eksempel kulminert i enstemmige fiskeripolitiske vedtak i Sps stortingsgruppe og vedtak i partiets sentralstyre og partiets landsmøte 5. juni 2021.

Kjernen i Senterpartiets vedtak – slik vi leser dem – er en sterk vilje til å ville sørge for at verdiskapingen av fisken i mye større grad enn i dag skal komme de fiskeriavhengige kystsamfunnene til gode. Forslaget fra Møre og Romsdal Sp om at fordelingen av kvoter mellom havfiske- og kystfiskeflåten skulle ligge fast, sådde tvil om denne intensjonen. Men Sp-landsmøtevedtaket ble klart nok:

La fordelingen av kvoter mellom fartøygruppene i hovedsak ligge fast, men vurderer blant annet å refordele kvoter fra den delen av trålflåten som er omfattet av pliktsystemet, dersom formålet med pliktsystemet ikke oppfylles, samt styrke virkemidlene for rekruttering av unge til fiskerinæringen, for eksempel gjennom rekrutteringskvoter.<sup>49</sup>

Intensjonen med vedtaket ble ytterligere utdypet av forslaget partiets stortingsgruppe fremmet i Stortinget 8. april 2021, som ber regjeringen fremme forslag som sikrer at havressurslovens og deltakerlovens distriktpolitiske intensjoner gjennomføres i praksis, og sikrer at «de leveringspliktige trålerne faktisk leverer fisk til de tilgodesette fiskerisamfunnene i tråd med intensjonen i pliktsystemet. Alternativet vil være, om dette ikke skjer innen to år, at kvoter tilbakeføres fra disse selskapene til kystflåten».

Selv om verken Ap, SV, de tidligere regjeringspartiene eller FrP støttet forslaget tekst, kan man lese mellom linjene av stortingskomitéens innstilling (Innst. 541 S)<sup>50</sup> at de er på retrett. I samme innstilling hadde SV sine egne formuleringer som trakk i samme retningen, og Ap ville fremme en ny kvotemelding. Ingen uttrykker uenighet om de fiskeripolitiske distriktsmålene, kun usikkerhet om hvordan de skal nås. Regjeringspartiene viser til at den daværende fiskeriministeren hadde lovet å se på mange av disse spørsmålene (se figur 1 og 2) og komme tilbake til Stortinget med forslag. Blant annet hadde han sendt ut et høringsforslag som kan styrke

---

<sup>49</sup> Fiskeri - Senterpartiet (besøkt 22.06.2021).

<sup>50</sup> Innst. 541 S (2020–2021). *Innstilling fra næringskomiteen om representantforslag fra stortingsrepresentantene Sandra Borch, Geir Adelsten Iversen, Per Olaf Lundteigen, Siv Mossleth, Geir Pollestad og Trygve Slagsvold Vedum om å sikre at fiskerilovgivningens distriktpolitiske mål gjennomføres i praksis.*



fiskeindustriens markedsposisjon overfor trålerne. Høringsforslaget er i tråd med et ordføreropprop om at det er den dynamiske minsteprisen for fersk fisk som skal være den styrende utbudsprisen også for den frosne leveringspliktige fisken. Dette kan bety en stor forskjell fra de utbudsprisene som i dag brukes med referanse til prisene på fryseauksjonene, som kan ligge ti kroner over minstepris.

Gjennomføring av et slikt tiltak vil kunne gi helt nye spilleregler i råstoffmarkedet og øke landindustriens konkurransedyktighet om dette råstoffet som i dag eksporteres uforedlet. Dette kan gi en råstoffsikkerhet som kan danne grunnlaget for investeringer i fiskeindustrien i ny teknologi, investeringer som kan skape de helårige arbeidsplassene i fiskeindustrien i tråd med selve formålet med den leveringspliktige trålerflåten.<sup>51</sup>

Selv om Ap ikke støttet Sps forslag i Stortinget om plikttrålerne i Innst. 541 S, er intensjonen nå kommet inn i Ap/Sps regjeringserklæring i Hurdalsplattformen:

Regjeringen vil: ... Videreutvikle og forsterke pliktssystemet for torsketrålerne for å sikre at fisk blir landet og gir aktivitet i de tilgodesette kystsamfunnene i tråd med forutsetningene for ordningen, og vurdere sanksjoner, i form av reduserte kvoter, dersom forpliktelsene ikke følges opp.

Viljeserklæringen kan love godt for kysten. Men for å unngå grunnstøting i de fiskeripolitiske kastevindene fra sterke kapitalinteresser må presset fra kysten holdes oppe. Her er det særs viktig at de fiskeriavhengige kystkommunene og andre som ønsker en styrking av kystdistriktene, opprettholder det politiske presset for en varig endring av den rettsstridige praksisen som har fått utvikle seg i de siste 20 årene, til stor skade for fiskevær og de fiskeriavhengige kommuner.

---

<sup>51</sup> Se fotnote 8.

## Referanser

- Departementene, Nasjonal strategi for ein grøn, sirkulær økonomi (planar/strategi) (16.06.2021).
- Fiskeridepartementet. Notat. Fiskeridepartementets enkeltvedtak om trållkonsesjon for fartøyet MS «Skaidi 1», Hammerfest ID 2001003324 (0,35 kvote).
- Forskrift om endring av forskrift om spesielle tillatelser til å drive enkelte former for fiske og fangst (konsesjonsforskriften) – oppheving av forbudet mot ombordproduksjon for torsketrålere uten leveringsplikt. Kongelig resolusjon. Statsråd Per Sandberg, PRE-2017-06-16-748.
- Hurdalsplattformen. For en regjering utgått fra Arbeiderpartiet og Senterpartiet 2021–2025.
- Innst. O. nr. 38 (1998–1999). *Innstilling fra næringskomiteen om lov om retten til å delta i fiske og fangst (deltakerloven).*
- Innst. 541 S (2020–2021). *Innstilling fra næringskomiteen om representantforslag fra stortingsrepresentantene Sandra Borch, Geir Adelsten Iversen, Per Olaf Lundteigen, Siv Mossleth, Geir Pollestad og Trygve Slagsvold Vedum om å sikre at fiskerilovgivningens distriktpolitiske mål gjennomføres i praksis.*
- John Edvard Johnsen (2019). *Kyst og fjord*. «Føler meg som en nyttig idiot.» <https://www.kystogfjord.no/nyheter/forsiden/Foeler-meg-som-en-nyttig-idiot>
- Knutsen, J. *Nedbygging og nedlegging i tekstilindustrien på Vestlandet. Arne fabrikker og Salhus Tricotagefabrik* (masteroppgave UiB, 2009).
- Lindquist, K. og Trondsen, T. *Nordic-Iberian Cod Value Chains. Explaining salted fish trade patterns*. Springer. Mare Publication Series 8, 2015.
- Lov om førstehandsomsetning av viltlevande marine ressursar (fiskesalagslova).
- Meld. St. 10 (2010–2011). *Oppdatering av forvaltningsplanen for det marine miljø i Barentshavet og havområdene utenfor Lofoten* (tilråding fra Miljøverndepartementet av 11. mars 2011, godkjent i statsråd samme dag. Regjeringen Stoltenberg II).
- Meld. St. nr. 32 (2019–2020). *Et kvotesystem for økt verdiskaping – En fremtidsrettet fiskerinæring.*
- Nærings- og fiskeridepartementet, pressemelding (18.01.2022). «Utsetter håndhevingen av den nye høstingsforskriften» – regjeringen.no.
- Nærings- og fiskeridepartementet. Meld. St. 32 (2018–2019). *Et kvotesystem for økt verdiskaping – En fremtidsrettet fiskerinæring.*
- Riksrevisjonen. Dokument 3:6 (2019–2020). *Riksrevisjonens undersøkelse av kvotesystemet i kyst- og havfisket.*

- Trondsen, T. og Ørebech, P.T (2019). *Plan*. «Trålfisken som forsvant».  
<https://plantidsskrift.no/artikkel/tralfisken-som-forsvant/>
- Trondsen, T. og Ørebech, P. *Rettsøkonomi for fornybare ressurser*. Universitetsforlaget, 2012.
- Ørebech, P. *Konsesjoner i fisket*. Tanum, 1982.
- Ørebech, P. «*Tvers igjennom lov til seier*»: *Om torskeresolusjonen av 1989. Den skjulte agenda og lukkingen av fiskeallmenningen*. Makt- og demokratiutredningens rapportserie, ISSN 1501-3065. Rapport 52, januar 2003, ISBN 82-92028-57-9.  
<https://www.regjeringen.no/no/dokumenter/meld.-st.-32-20182019/id2661031/sec6> (besøkt 22.06.2020).  
<https://www.kystoppreret.no/>  
<https://lovdata.no/dokument/NL/lov/2013-06-21-75> (besøkt 12.08.2019).  
<https://gammel.rafisklaget.no/portal/page/portal/NR/Omoss> (besøkt 07.06.2010).  
<https://www.rafisklaget.no/portal/page/portal/NR/PrisogStatistikk> (besøkt 27.04.2020).