

Fiskeriforvaltning, redskapsvalg og fordelingspolitikk¹

Jahn Petter Johnsen, NFH/Universitetet I Tromsø
Dag Standal, SINTEF Fiskeri og havbruk



¹ : Dette notatet (2012) er en del av prosjektet: "Konsekvenser av fritt redskapsvalg", som er finansiert av FHF-fondet (Fiskeri og havbruksnæringens forskningsfond), 2011-2012.

Innhold

1. Hvorfor tematisere fritt redskapsvalg?	3
1.1. Innledning	3
1.2 Hvilke fartøy- og redskapsgrupper er adressat for tema redskapsfleksibilitet av i dag?	8
2. Samfunn, fiskeri og natur forstått som system.	10
3. Lovgrunnlaget	15
3.1. Innledning	15
3.2 Havressurslova	16
3.3 Utøvelsesforskrifta	17
3.4 Deltakarlova	17
3.5 Konesjonsforskrifta	18
4. Endringer i flåte og forvaltning	20
4.1 Ønske om effektivisering og rasjonalisering	20
4.2 Ressurshensyn og regulering	22
4.3 Fiskerifartøy i endring	24
5. Prinsipper for fiskeriforvaltningen	26
5.1 Common Property-teorien	26
5.2 Gordon-Schaefer-modellen	28
6. Fiskeriforvaltning i praksis	32
6.1 Fra fritt fiske til totalkvoter (TACs)	32
6.2 Fra TAC til ressursfordeling	34
7. Reguleringer i forhold til samfunn og fiskerisystem	38
7.1 Nærmere om innsatsreguleringer i fisket	39
8. Deregulering og markedsorientering	46
8.1 Strukturpolitikk og friere fartøyutforming	
8.1.1 Strukturtiltak i den pelagiske havfiskeflåten	46
8.1.2 Strukturtiltak i havfiskeflåten som fisker torsk m.v.	50
8.1.3 Strukturtiltak i kystflåten som fisker torsk m.v.	51
8.2 Liberalisering av regelverket for utforming av fiskefartøyer	52
8.3 Fritt redskapsvalg	57
Referanseliste	67

1. Hvorfor tematisere fritt redskapsvalg²?

1.1. Innledning

I talen til Norges Fiskarlag sitt landsmøte i 2009 lanserte Fiskeri- og kystminister Lisbeth Berg Hansen noen viktige utfordringer for fiskeflåten. Her uttrykte statsråden at fangstleddet skal ha stabile rammevilkår, og at ressursfordelingen og strukturpolitikken skal ligge fast. Samtidig formulerte hun at de største utfordringene er knytta til klimaendringer og behovet for reduksjon av klimagasser i form av mere miljøvennlige tilpasninger til fisket. Som strategi for å redusere klimautslipp og realisere et mere energieffektivt fiskeri, laga statsråden en korrespondanse til dagens regelverk for bruken av ulike typer fiskeredskaper (Berg Hansen, 11.11.2009):

”dagens redskapsregler kan være et hinder for bruk av energieffektive fangstmetoder. Det er uheldig og lite fremtidsrettet. Med de begrensinger vi må ha av hensyn til biologien og miljøet, bør den enkelte fisker ha mulighet til å velge det redskapet som passer best”.

Intuitivt kan statsrådets nye strategi (op. cit) oppfattes som en påpeking av en enkel forbindelse mellom to variable; drivstoff-forbruk som funksjon av redskapsvalg. I et videre perspektiv er imidlertid valg av teknologi en viktig del av de overordna målene for fiskeripolitikken.

Teknologivalg påvirker strukturen i fiskerinæringa. Dermed har tema også videre fiskeripolitiske implikasjoner. Dette har sammenheng med at ulike teknologiske tilpasninger representerer ulike egenskaper som produserer ulike effekter. Eksempelvis kan fiskeredskaper bidra til ulikt forbruk av drivstoff pr. kilo fanget fisk, fiskeredskaper genererer forskjeller i fangst- og driftsmønsteret over året samt ulikt beskatningsmønster og teknisk mobilitet for fangstleddet. Slike egenskaper gir videre føringer på samhandlingen mellom fangst- og foredlingsleddet, og hvordan vi organiserer oss i forhold til eksempelvis eksportmarkedene. Spørsmålene om "fritt redskapsvalg", kan med dette knyttes til flere dimensjoner som påvirker fiskeriforvaltningen som styringssystem, og i forhold til målene for fiskeripolitikken.

I et historisk perspektiv har imidlertid valg av fiskeredskaper og teknologiske tilpasning til fisket hatt ulik prioritet og status i fiskeriforvaltningen. Mens det i 1960-, 70- og 80-åra var økt

² I teksten bruker vi uttrykkene "fritt redskapsvalg, friere redskapsvalg og redskapsfleksibilitet" om en annen.

fangstkapasitet, subsidiering, sysselsetting og dels fravær av ressurs hensyn som preger utviklinga i fiskerierne, er det ressursforvaltning, reduksjon av ulønnsom overkapasitet, økonomisk effektivitet og økosystembasert forvaltning som står på dagsorden av i dag. Dette henger nøye sammen med effektiviseringen i fisket og en sterk økning i fangstkapasiteten, en utvikling som gjorde det nødvendig å begrense fangsttinnsetningen gjennom reduksjon i antall fartøyer og når det gjelder ulike typer reguleringer av redskapsbruk (St. meld. Nr 58, 1991-92).

Flere restriksjoner hva gjelder bruken av ulike fiskeredskaper var innført i tida før ressurs hensynet vant fram i forvaltningen. I dag er det derfor knyttet klare restriksjoner og vilkår til bruken av ulike fiskeredskaper. Følgelig er restriksjonene og redskapsbruken til dels historisk begrunna, men det er også et resultat av politiske vedtak om å holde ved like en gitt flåtestruktur, og herunder fremme en bestemt fordeling av fiskeressursene mellom ulike fartøy- og redskapsgrupper (Hersoug, 2005). Med unntak av de minste fartøyene i kystflåten som fisker torsk etc. med konvensjonelle redskaper som juksa, garn og line i åpen gruppe, er fiskeflåten strengt regulert hva gjelder vilkår for deltakelse, utforming av fartøy, valg av fiskeredskaper og hvor man kan fiske (Norsk Fiskerilovgivning, 2010). De tekniske reguleringene legger sterke føringer på strukturen i fangstleddet og henger nøye sammen med fiskeripolitiske målsettinger som å sikre en forsvarlig ressursforvaltning, holde ved like sysselsettingssystemer i fiskeriavhengige distrikter og bidra til en økonomisk bærekraftig fiskerinæring. Forbindelsen mellom ressursfordeling, teknologisk tilpasning og sosio-økonomiske hensyn, er også klart uttrykt i Norges Fiskarlags utredninger om ressurs- og kvotefordeling mellom ulike fartøy- og redskapsgrupper (Norges Fiskarlag, 2001 & 2007). I utredningene vektlegges det at ressursfordelingen skal bygge på vedtatte fiskeripolitiske retningslinjer, historisk deltakelse, regionale forhold, biologiske og økologiske hensyn. Samtidig er det også uttalt mål at kvotefordelingen skal være mest mulig stabil over tid.

Fordeling av fiskeressursene internt mellom ulike fartøy- og redskapsgrupper, var med dette et grunnleggende viktig stabiliserings-prosjekt for flåten som helhet. En stabil fordeling er selve grunnlaget for strukturpolitiske tiltak i form av å redusere antall fartøyer. Over tid har dette gitt grunnlag for en sterk reduksjon i antall fartøyer.

Mens strukturpolitikken har et strengt fokus på reduksjon av antall fartøyer, representerer problemstillinger knytta til tema fritt redskapsvalg en ny dimensjon i strukturdiskursen. I den fiskeripolitiske debatten kan man eksempelvis registrere at autolineflåten vurderer bruken av snurrevad som nytt redskap og at nye fartøygrupper ønsker å fiske NVG-sild med trål innenfor 12 nautiske mil. I tillegg har spørsmålet om pelagisk tråling etter sei nord for 64N også vært tema. I alle de tre tilfellene utfordrer man eksisterende reguleringer på ulikt vis.

Valg av teknologisk status, er med dette et sentralt element i fiskeriforvaltningen og tema er et offentlig anliggende som gir grunnlag for legitim statlig intervensjon. Spørsmålet om bruken av ulike fiskeredskaper og teknisk effektivitet, er også knytta til økonomiske problemstillinger. I fiskeriøkonomien betraktes fiskeressursene som en innsatsfaktor som er gratis å utnytte. En slik gratis produksjonsfaktor gir grunnlag for at fiskeflåten kan realisere en ressursrente, eller en avkastning ut over normal kompensasjon for investert kapital og arbeid (Hannesson, 1978). I følge økonomisk teori vil lønnsomheten fra en gitt redskapstilpasning være størst når den tildelte kvoten fiskes med lavest mulig innsatsfaktorer til lavest mulig kostnader. Dette betyr at dersom målsettingen er størst mulig økonomisk avkastning fra fisket, vil det være overkapasitet i et hvert fiskeri der de totale kostnadene enten er høyere enn nødvendig og der avkastningen ikke er størst mulig (Conrad, 1999).

Valg av ulike teknologier eller fiskeredskaper, har med dette også en forbindelse til spørsmålet om anvendelsen av ressursrenta i fisket. Spissformulert kan ressursrenta realiseres som økonomisk kapital i form av en maksimal profitt, eller som sysselsetting i fisket. Som følge av at målene om å kombinere maksimal profitt- og sysselsetting står i motstrid til hverandre, vil fiskeriforvaltninga alltid være innrettet mot å balansere bruken av grunnrenta i fisket. Følgelig kan spørsmålet om fritt redskapsvalg også plasseres inn i debatten om hvordan man bruker ressursrenta i fisket (som maksimal økonomisk profitt eller sysselsetting). Valg av fiskeredskaper som gir største økonomiske avkastning, kan med dette stå i motstrid til distriktspolitiske hensyn. Et viktig spørsmål er med dette om fritt redskapsvalg representerer en effektivitetsgevinst, eller om det bare er form for omfordeling mellom aktører (ulike fartøy- og redskapsgrupper). På denne bakgrunn kan vi uttrykke at bruken av ulike fiskeredskaper, ikke skjer i et nærings- eller

samfunnsmessig vakuum. I stedet reiser det en rekke fiskeripolitiske problemstillinger som det eksisterende reguleringsystemet er innrettet mot å løse.

Sammenligna med andre sektorer i samfunnet står imidlertid fiskeflåten og herunder fiskeriteknologisk status i en særstilling. Fiskeressurser er begrensa. Dette medfører at den totale produksjonen ikke kan økes ut over det nivået som er bærekraftig for en gitt fiskebestand. I øvrige deler av samfunnet har fremveksten av arbeidsplasser innen eksempelvis olje- og gass-sektoren, resultert i sterk inntektsutvikling og økt velferd (Økonomisk utsyn, 2007). I perioden etter andre verdenskrig og fram til slutten av 70-tallet, kunne fiskerinæringen følge den øvrige velferdsutviklingen i samfunnet, i form av økte fangstrater og statlig støtte. Etter at fangstratene nådde et nivå for maksimalt uttak i forhold til en bærekraftig høsting av de kommersielle fiskeressursene og statsstøtten ble avvirket, er den videre lønnsomhets- og velferdsutviklingen i fiskeflåten avhengig av teknologisk effektivisering og strukturelle endringer i fangstleddet. Det synlige resultatet er økt effektivitet pr. enhet, reduksjon i antall fartøyer, stadig færre fiskere og økt fangstgrunnlag for de gjenværende fartøyene. Dette har igjen gitt grunnlag for bedre inntektsgrunnlag og arbeidsvilkår for fiskerne.

Slike sstrukturendringer er gjennomført ved hjelp av markedsbaserte transaksjoner av fartøy og kvoter innenfor rammen av en stabil fordelingspolitikk. Til tross for strukturpolitikken står likevel behovet for nye teknologiske tilpasninger på dagsorden. I løpet av de siste årene har det vært en sterk økning i drivstoffkostnadene. Som følge av at Norge har forpliktet seg til å oppfylle internasjonale avtaler om reduksjon av klimagasser (Statens Forurensingstilsyn, 2006) har myndighetene innført en avgift for utslipp av nitrogenoksider (NOX) for havfiskeflåten. NOX-avgiften har påført næringa ytterligere kostnader. I tillegg gjelder det at en økosystembasert forvaltning er satt på dagsorden (Knool, 2010). I overgangen fra en tradisjonell MSY-forvaltning (maksimalt utbytte- forvaltning) til en økosystembasert forvaltning, gjelder det at flere faktorer inkluderes som mål for en bærekraftig ressursforvaltning. Økte drivstoffkostnader, NOX-avgift og bærekraftindikatorer kan bidra til å dreie fiskeriaktiviteten over mot de mest drivstoffeffektive redskapstypene. Mens dagens forvaltningssystem langt på veg tillater fritt redskapsvalg i kystfisket, er deler av havfiskeflåten forpliktet til å benytte bestemte redskapstyper (for eksempel

trål). Et viktig spørsmål er med dette om de nye forvaltningsmålene kan styrke behovet for økt redskapsfleksibilitet og vilkårene for slik deregulering.

På denne bakgrunn vil vi drøfte fem problemstillinger som tematiserer forholdet mellom fiskeriforvaltning, fordelingspolitikk og en mer liberal regulering av fiskeredskaper.

1. Hva er fiskeriforvaltning og hvorfor forvalter vi fiskere og fiskeressurser? Utøvelsen av fisket er ofte karakterisert som en gjennomregulert og politisert sektor. Hverdagen til fiskerne er prega av at de må forholde seg til et sett av regler og prosedyrer som regulerer adferden til fiskerne. Dette refererer bl.a. til omfattende mål for fiskeripolitikken (biologiske, sosiale og økonomiske mål) samt hvordan vi forvalter fiskeressursene. Under denne problemstillingen vil vi fra et systemteoretisk perspektiv redegjøre for hvilke mål, hensyn og begrunnelser forvaltningssystemet og særlig redskapsreguleringene bygger på.

2. Hvilke lover og forskrifter regulerer bruken av ulike fiskeredskaper og den tekniske utformingen av fiskefartøyer? Gjennom et omfattende sett av lover og forskrifter formuleres et helhetlig perspektiv på fiskeriforvaltningen og reguleringene legger sterke føringer på hvordan aktører tilpasser seg utøvelsen av fisket. Under denne problemstillingen beskrives hvordan regelverket er utformet for å oppfylle de mål, hensyn og begrunnelser som vi har redegjort for under problemstilling nr. 1. Herunder skisseres også utviklinga i det vi kan kalle areal- eller områdebasert forvaltning.

3. Hva er hovedtrekkene i moderniseringsprosessene når det gjelder teknologisk utvikling innen ulike typer fiskeri, og hvordan har det påvirka fiskeriforvaltningen? Over tid har det skjedd en sterk teknologisk utvikling i fiskeflåten. Dette refererer både til fiskefartøyer og fiskeredskaper. Under denne problemstillingen gir vi en enkel oversikt over noen viktige utviklingstrekk i fangstleddet og peker på de konsekvensene dette har for forvaltningssystemet og redskapsreguleringene.

4. Hva er de grunnleggende prinsippene for å regulere utøvelsen av fiske, hvordan uttrykkes de i praksis og hvordan har det lagt føringer for regulere fisk og fiskere og fiskeredskaper etter ulike

modeller? Før introduksjonen av den moderne ressursforvaltningen var allmenningen åpen, det var fritt fiske og fravær av ressursforvaltning. Stenging av den allmenningen og introduksjonen av ulike forvaltningsregler og fordelingen av fiskeressurser, legger føringer på den teknologiske tilpasningen til fisket. I dette system her bl.a innsats- og uttaksreguleringer en sentral plass.

Denne problemstillingen tar opp tråden fra problemstilling nr 1.

5. I Norge har det vært en viktig målsetting å holde ved like en variert flåtestruktur gjennom en stabil fordeling av fiskeressursene mellom ulike fartøy- og redskapsgrupper. *Et viktig spørsmål er derfor om deregulering hva gjelder utformingen av fiskefartøyer og fritt redskapsvalg, kan påvirke legitimiteten for å holde ved like dagens fordelingspolitikk.*

1.2. Hvilke fartøy- og redskapsgrupper er adressat for tema redskapsfleksibilitet av i dag?

I løpet av de siste årene har det vært en viss bevegelse i forhold til regelverket for bruken av ulike fiskeredskaper internt i en gitt gruppe samt mellom ulike fartøy- og redskapsgrupper som fisker på samme ressurs. Tema friere redskapsvalg eller redskapsfleksibilitet står i dag på dagsorden innen både pelagiske fiskeri og når det gjelder fisket etter bunnfisk. Problemstillingen refererer eksempelvis til bruken av pelagisk trål for torskestrålerflåten (eksempelvis spørsmålet om å få fiske sei med pelagisk trål nord for 64N), om autolineflåten kan fiske torsk etc. med snurrevad samt forholdet mellom pelagiske trålere, gruppen Nordsjøtrål og ringnotflåten som fisker på felles- og kvoteregulerte bestander. Som en prøveordning har Fiskeridirektoratet (2012) også nylig åpna opp for partråling i fisket etter lodde i Barentshavet. Når det gjelder pelagisk sektor, er det fra næringshold tidligere reist spørsmål om gruppene Nordsjøtrål og pelagisk trål kan benytte redskapen ringnot som alternativ til trål, tilsvarende som ringnot har tillatelse til å fiske med trål. I Fiskeri- og kystdepartementets høringsnotat (2010), tas det til orde for at gruppene Nordsjøtrålere og pelagiske tråler kan få fiske med not, tilsvarende at ringnotgruppen kan fiske tildelte kvoter med trål.

Som en foreløpig prøveordning i 2007, ble det også gitt tillatelse til at kystnotfartøy kan fiske med trål i fisket etter NVG-sild (jfr. konsesjonsforskrifta § 2-25, andre ledd). Den midlertidige

prøveordningen for kystnotfartøy til å fiske med flytetral, ble gjort permanent i august, 2011. I utgangspunktet omfatter den nye ordningen den konsesjonspliktige ringnotflåten. Her ble det også gitt adgang til at de samme fartøyene kunne utøve partråling. Da ordningen ble gjort permanent i august 2011, ble ordningen for kystfartøy endret til kun å gjelde fartøy som er egnet, bemannet og utstyrt for å fiske med snurpenot. Fra det tidspunktet ordningen ble iverksatt (jfr. tillatelse til å fiske med flytetral og partråling), er det imidlertid ikke gjort unntak fra områdebegrensingen for bruk av trål, slik det er fastsatt i Havressurslovens § 20. Dette betyr at flåtegruppen ikke har lov til å utøve pelagisk trålfiske innenfor 12 nautiske mil. I Arbeidsutvalgssak nr. 1 (2012) uttaler Norges Fiskarlag at organisasjonen har mottatt henvendelser fra fartøyer med kystnotadgang som ønsker å fiske tildelte sildekvoter med pelagisk trål. De aktuelle fartøyene viser til at fartøyer med pelagisk trålkonsesjon har adgang til å fiske NVG-sild med pelagisk trål innenfor 12 nm, og at de ønsker likebehandling med den gruppen som har slik pelagisk trålkonsesjon.

Også i den minste kystflåten som har rettigheter i fisket etter makrell, er redskapsfleksibilitet tema. Dette refererer til at den delen av kystflåten som disponerer dorgekvoter på makrell, ønsker å gjennomføre fisket når makrell når den er best tilgjengelig, dvs. tidlig i sesongen når makrellen beiter på åte og er lite egna til konsum. For kystfartøyene med dorgekvote, er det derfor ytra et ønske om å fiske tildelte kvoter med not, slik at fisken kan settes i steng til den er fri for åte.

Redskapsfleksibilitet står også på dagsorden i den konvensjonelle flåten. Som ledd i å effektivisere fisket, har blant annet aktører fra den konvensjonelle havflåten over 28 meter (autolinegruppa), stilt spørsmål om bruken av snurrevad kan være et alternativ til dagens fiske etter torsk og hyse etc. med line. Parallelt med den pelagiske flåten ønske om å fiske nvg-kvoter innenfor 12 nm, møter også autolineflåten på områdebegrensinger i forhold til fiske med snurrevad. Mens autolineflåten over 21,35 meter, ikke har lov til å utøve fiske innenfor 4 nm, kan snurrevadfartøyer over 21 meter fiske inn til grunnlinja (jfr. Forskrift om regulering av torskefisket m.m, § 29, 2011). I tillegg gjelder det at fiske med snurrevad, ikke kan utøves av fartøyer som har maksimalt lasteromsvolum over 500m³ (jfr. Konsesjonsforskrifta, 2010).

Spørsmålet om redskapsfleksibilitet, er også tema for trålerflåten med rett til å fiske torsk, sei og hyse mv. nord for 62N. I dette tilfellet har det bl.a. vært stilt spørsmål om mulighetene for å fiske sei nord for 64N med pelagisk trål (jfr. Utøvelsesforskrifta, kap. IV, § 15, pkt. b) (1).

Som en ytterligere dimensjon har tema redskapsfleksibilitet også en forbindelse til liberaliseringen hva gjelder den fysiske utformingen av fiskefartøy (jfr. Konesjonsforskrifta (2006), se kap 3.5). I Fiskeri- og kystdepartementets høringsbrev om forslag til å utvide lasteromsvolumet for ulike trålgrupper fra 1500m³ til 4000 m³, er tema fritt redskapsvalg også koplet til behovet for økt lasterom eller den fysiske utformingen av fartøyer. Dette som følge av en hypotese om at fritt redskapsvalg kan representere en mulig effektivitetsgevinst når det gjelder selve utøvelsen av fisket. Følgelig kan det være behov for større lasteromskapasitet når effektiviteten i et gitt fiskeri økes (Fiskeridepartementet, 2011).

Gjennomgangen av noen eksempler som berører problemstillinger knytta til friere redskapsvalg eller redskapsfleksibilitet, har med dette en korrespondanse til et sett av ulike dimensjoner som regulerer selve utøvelsen av fisket. Vår tilnærming her, er at slike reguleringer har en historie og tema gir referanse til fiskeriforvaltningen av i dag. I tillegg gjelder det at fiskeriforvaltningen har til hensikt å gi bestemte effekter, både i forhold til forvaltningen av fiskeressursene og når det gjelder de strukturelle trekkene i fiskerinæringa. I dette bildet har bruken av ulike fartøyer og fiskeredskaper en helt sentral posisjon og regelverket er konstituerende for fiskernes samla adferd.

I det følgende skal vi derfor redegjøre hva fiskeriforvaltning er og hvordan reguleringene av fisket har utvikla seg over tid. På denne måten vil vi forsøke å skissere hva vi ønsker å oppnå med forvaltningen og hvordan vi regulerer både fartøyer- og fiskeredskaper.

2.0 Samfunn, fiskeri og natur forstått som system

I dette kapitlet skal vi ta for oss hva forvaltning er, hvorfor vi forvalter og hvordan vi kan plassere spørsmål om fordeling og fiskeriteknologi i en slik ramme. I vid forstand handler fiskeriresursforvaltning om å kontrollere menneskelig påvirkning av fiskeressursene. Et

forvaltningsregime kan defineres som sett av prinsipper, normer, regler og beslutningsprosedyrer som regulerer samhandlinga mellom aktørene i fiskerisystemet. Dette kan skje på flere måter og er avhengig av både ressursens, fiskerisystemets og det overordnede regimets utforming. Regimene regulerer imidlertid ikke fisken og fiskerne direkte, men systemet definerer rammer for hvordan fiskerne skal opptre. Det er etablert prinsipper og prosedyrer for hvordan rettighetene til å fiske skal etableres og tildeles, og hvordan man fordeler gevinstene fra fisket. I Norge har fiskeriteknologi en sentral funksjon i denne foredlingen, fordi vi har valgt å la teknologien legge føringer for hvordan vi organiserer fiskeriaktiviteten i vid forstand. Dette gjenspeiles blant annet i trålstigen som fordeler torskekvantumet etter en bestemt nøkkel mellom fartøy som fisker med trål og fartøy som fisker med konvensjonelle redskaper. I og med at retten til å fiske med trål er knyttet til visse forutsetninger som da også indirekte er begrunnelsen for en fordeling mellom redskapstyper, vil en mulighet til å velge redskap fritt, kunne bryte med disse forutsetningene og således utfordre fordelingssystemet.

Fra et biologisk eller økologisk ståsted handler fiskeriforvaltning i korte trekk om å regulere aktivitetene i fiskerisystemet på en måte som gjør at fiskedødeligheten (F) ikke blir for høy. Fra et samfunnsmessig ståsted ønsker vi at produksjonen av både økonomisk og sosial kapital blir så optimal som mulig. Det betyr at både lønnsomhet, sysselsetting, bosetting og spredning av fiskeriaktivitet kan være viktige mål som krever at forvaltninga fremmer bestemte teknologier, beskatningsmønstre og landingsmønstre. I vårt samfunn er derfor forvaltninga av fisken og fiskerne et anliggende mellom statlig styring og markedet som domstol. (Holm 1995; Holm 2001; Johnsen 2004).

Som følge av stor variasjon i økosystemer, i ressurser og i måten fiskere og fiskerisamfunn er organisert på, blir fiskeriforvaltning komplisert. Fiskere er ulike, både med hensyn til hvordan de er organisert, hvordan de utøver fiskeri og i forhold til teknisk- økonomisk effektivitet. I tillegg er fiskeressursforvaltning også vevd inn i andre samfunnsfelt som sikkerhetspolitikk, handelspolitikk, matforsynings-politikk og nærings- og utviklingspolitikk. Vi kan derfor si at fiskeressursforvaltning har både økologiske, politiske, økonomiske og sosiale dimensjoner (McGoodwin 1990):

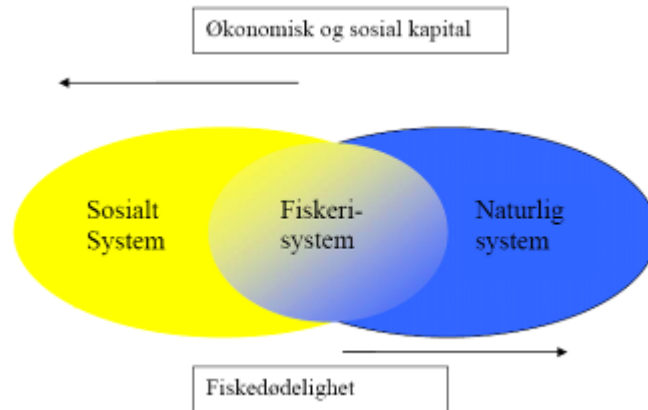
1. Menneskelige behov, verdier og likhet, herunder også mattrygghet og matsikkerhet.
2. Økosystemenes tilstand, produktivitet og bærekraft.
3. Økonomisk produktivitet og effektivitet
4. Administrativ egnethet, dvs. hva som er praktisk mulig.
5. Politisk akseptabelt, legitimt og rettferdig (herunder også i forhold til andre stater)

Disse fem punktene korresponderer også med de mer spesifikke målsettingene når det gjelder forvaltningen av fiskerinæringen, eksempelvis Havressursloven.³

For å forstå samspillet mellom reguleringer og fiske har vi lagt til grunn et systemperspektiv. Et systemperspektiv betyr at vi ikke er opptatt av enkeltindivider eller enkeltaktører i seg sjøl, men hvordan de ulike aktørene og elementene innen fiskeriene samspiller med hverandre. Et *system* består nettopp av elementer som er forbundet med hverandre og som gjensidig påvirker hverandre (Hatch 2001:51). Fiske er et samspill mellom mennesker som lever i *sosiale systemer på land* og elementer i et *naturlig system* i havet slik det er illustrert i figur 1. De naturlige komponentene (heretter kalt naturlig system) består av prosesser som ikke er konstruert og produsert gjennom menneskelig handling, men som kan påvirkes av menneskelig handling. Et naturlig system kan beskrives som samspill mellom levende organismer. Det omfatter altså de biologiske organismene som fisk, prosessene og samspillet i økosystemet og det biofysiske miljøet (Charles 2001). Elementene i et slikt system er ikke skapt av oss, men vår forståelse av systemet og hvordan det virker, er imidlertid en menneskelig og vitenskapelig konstruksjon. Det er det vi kaller kunnskap. Når vi lager reguleringer i fiskeriene antar vi at de påvirker naturprosessene på den måten som våre modelleringer av naturen viser oss. Komponentene i det sosiale systemet er konstruert av oss. Samspillet og gjensidigheten mellom mennesker, fisk, forvaltning, politikk, økonomi, teknologi og marked skaper *fiskerisystemet*. Fiskerisystemet er det vi kan kalle et sosio-økologisk system, som produserer fiskedødelighet i det naturlige systemet og transformerer denne til *økonomisk* og *sosial kapital* i det sosiale systemet (figur 1).

³ LOV 2008-06-06 nr 37: Lov om forvaltning av viltlevende marine ressurser (Havressurslova).

Krumtappen i dette fiskerisystemet er fangstteknologien, som er det instrumentet som skaper ulike effekter i de to systemene. Satt på spissen vil et sildefiske basert på robåt og garn ha andre effekter både sosialt, økonomisk og økologisk enn et sildefiske med mekanisert ringnot av i dag. Følgelig kan ikke redskapsbruk i fiske anses som et avpolitisert felt.



Figur 1. En modell for relasjonen mellom samfunn-natur-fiskeri

Forvaltning og regulering av fiskerisystemet har da som formål å produsere og regulere bestemte effekter både i det sosiale systemet og i det naturlige systemet. For eksempel å sikre at fiskedødeligheten holdes på et bærekraftig nivå og at verdiskapinga fra ressursene er positiv. Men forvaltningen kan ikke påvirke fisken direkte, det er gjennom regulering av fiskernes atferd, herunder også redskapsbruk at vi søker å oppnå de ønskede effektene i de økologiske komponentene.



Figur 2. Fangstteknologien er krumtappen i fiskerisystemet

Eksempelvis kan regulering i fiskerisystemet og bruken av ulike fiskeredskaper kan ha flere hensikter. For det første kan det være hensiktsmessig å kontrollere fiskedødeligheten (F) og hvilke fiskeredskaper som gir det mest optimale beskatningsmønsteret. Dette gjelder både i forhold til det fiskeslaget som er mål for fisket, men også for andre arter som eventuelt tas som bifangst eller som påvirkes av fisket. McGoodwin (1990) definerer seks hovedformer for regulering som vi skal komme tilbake til, og de kan alle ha effekt på fiskedødeligheten, beskatningsmønsteret eller artssammensetning i fangstene.

Eksempelvis kan områdestenging som er en av disse reguleringsformene, hindre uttak av fisk når den er konsentrert i et gyteområde, av småfisk i et oppvekstområde eller av andre arter enn de det fiskes etter. Typisk i Norge har vært at rekefelt har blitt stengt i perioder på grunn av for my innblanding av torskeyngel i trålfiske etter reker. Periodisk stenging, som ikke behøver å være knyttet til område, kan benyttes til å hindre at det kan fiskes når arten enten er sårbar, for eksempel hummer i skallskiftesesongen eller når den er lett tilgjengelig på grunt vatn. Områdestenging er også hovedvirkemidlet i habitat (område) vern, der en ønsker å beskytte en arts område mot påvirkning fra bestemte typer fiske. Eksempler kan være vern av korallrev gjennom forbud mot trålredskaper i et område. På samme måte kan tekniske reguleringer benyttes til å regulere bruken av ulike redskaper, hvilke størrelser og arter det skal fiskes etter. I tillegg kan en ha maskeviddebestemmelser som påvirker størrelsessammensetninga og beskatningsmønsteret av en gitt art. Eksempelvis kan garnfiske gi større individstørrelse enn line og trål. På denne måten kan endringer i bruken av ulike fiskeredskaper bidra til endringer i beskatningsmønsteret.

Over tid har imidlertid utøvelsen av fisket vært gjenstand for betydelige endringsprosesser. Denne utviklingen omfatter både teknologiske nyvinninger som for eksempel moderne hekktråling, kraftblokk, autoline, nye materialer i redskaper og ny fartøyutforming. Teknologiutvikling har økt fangsteffektiviteten. En slik utvikling har økt behovet for å fordele fiskeressursene mellom legitime aktører og tilpasse fangstkapasiteten til begrensa fiskeressurser. Endingene har hatt konsekvenser for de strukturelle trekkene i næringa og i forhold til

utviklingen i fiskeriavhengige kystdistrikter. På bakgrunn av denne utviklingen, er det et overordna mål å regulere effektene gjennom det gjeldende lov- og regelverket for fiskeriforvaltningen. Her finner vi vilkårene som legges til grunn for eksempelvis fordelingen av fiskeressurser, krav til deltakere (fiskere) samt vilkårene for bruken av ulike fartøyer og redskaper som benyttes i kommersielt. I det følgende skal vi derfor ta en kort gjennomgang av de mest sentrale reguleringene som spesielt berører bruken av fartøy og fiskeredskaper.

3. Lovgrunnlaget

3.1. Innledning

I norske fiskeri er det utarbeidet et omfattende lovverk som refererer til ulike mål for fiskerinæringen. Lovverket som regulerer ulike fartøy- og redskapsgrupper, har en direkte- og indirekte referanse til Havressurslova (2008) og Deltakerlova (1999) samt Utøvelsesforskrifta (2004) og Konsesjonsforskrifta (2006). Lovverket refererer til overordna mål om en bærekraftig forvaltning av fiskeressursene, som input til en gitt fordeling av fiskeressursene i et distriktpolitisk perspektiv, vilkår for deltakelse i fisket og når det gjelder tekniske regler for utformingen av fiskefartøyer og redskaper for selve utøvelsen av fisket. De overordna målene finner vi i første rekke i Havressurslova (Lov 2008-06-06 nr. 37: Lov om forvaltning av viltlevande marine ressursar (Havressurslova) samt Deltakarlova (Lov 1999-03-26 nr. 15: Lov om retten til å delta i fiske og fangst) og i forarbeidene til disse lovene. Begge de to lovene er grunnleggende fullmaktslover med et vidtrekkende virkefelt, og lovene er hjemmel for sentrale forskrifter som Konsesjonsforskrifta (FOR 2006-10-13 nr. 1157: Forskrift om spesielle tillatelser til å drive enkelte former for fiske og fangst) samt Utøvelsesforskriften for fiske (FOR 2004-12-22 nr. 1878: Forskrift om utøvelse av fiske i sjøen). Konsesjonsforskriftene hører under Deltakarlova mens Utøvelsesforskriftene sorterer under Havressurslova. I det følgende skal vi kort ta for oss noen hovedelementer i de ulike lovene og forskriftene, hva de konkret formulerer gjennom noen konkrete eksempler og plassere de i forhold til hverandre. På denne måten kan vi forsøke å uttrykke noe om hvordan det lovmessige rammeverket anvendes i forhold til bruken av ulike fiskeredskaper, og herunder problemstillinger knytta til fritt redskapsvalg.

3.2. Havressurslova (Lov om forvaltning av viltlevende marine ressursar)

Havressurslova (2008) erstatter Saltvannsfiskelova av 1983. Loven trekker opp de overordna målene for forvaltningen av fiskeressursene og når det gjelder fiskeri som næring. I § 1, formuleres bl.a. formålet med lova som å sikre en bærekraftig og samfunnsøkonomisk lønnsom forvaltning av de viltlevende marine ressursene, og medvirke til å sikre sysselsetting og bosetting i kystsamfunnene. §3 tar for seg lovens saklige virkeområde. Her heter det bl.a. at loven gjelder for all høsting av viltlevende marine ressurser. For å sikre at all fangst samsvarer med forskrifter som er fastsatt i medhold av Havressursloven, omfatter loven også andre tiltak som omlasting, levering, landing, mottak, transport, oppbevaring, produksjon og omsetning av all fangst.

I lovens §7, er der en nærmere presisering av viktige forvaltningsprinsipper, som også har relevans for viktige problemstillinger som kan være knytta til fritt redskapsvalg (vår uthevelse):

- a) ei føre-var tilnærming i tråd med internasjonale avtaler og retningslinjer.
- b) ei økosystembasert tilnærming som tar hensyn til leveområdet og biologisk mangfold.
- c) en effektiv kontroll med høsting og annen utnyttelse av ressursene.
- d) en *formålstjenlig fordeling av ressursene*, som også kan bidra til å sikre sysselsetting og bosetting i kystsamfunn.
- e) en optimal utnyttelse av ressursene som er tilpassa marin verdiskaping, marked og industri
- f) *at høstingsmetoder og redskapsbruk* tar hensyn til behovet for å redusere mulige negative virkninger på levende marine ressurser.
- g) at forvaltningstiltak er med og sikrer det materielle grunnlaget for samisk kultur.

Havressurslovens §7, har med dette en viktig referanse til *fordelingen av fiskeressurser mellom ulike fartøy- og redskapsgrupper*, men også når det gjelder policy-mål for den geografiske fordeling mellom ulike regioner. Presiseringer om nasjonal kvote, gruppekvote og distrikts kvoter er nærmere uttrykt under kapittel 3, §11. Her heter det at departementet kan fastsette største tillatte uttak for hver fartøy- og redskapsgruppe eller annen definert gruppe (gruppekvote). Her kan flere kriterier anvendes som grunnlag for kvotefordelingen, bl.a. fartøyenes størrelse, lastekapasitet og sysselsetting ved tilvirking av fangsten om bord og i land og *redskapsgrupper*. Det er også lovhjemmel for fangstberegning eller utelukkelse dersom fartøy

totalt sett får en rimelig fangstordning (disse kriteriene er også lagt til grunn for Norges Fiskarlags (2007) utredning om ressursfordeling (kvoter) mellom flåtegrupper (Norges Fiskarlag, 2007).

3.3. Utøvelsesforskriften (FOR 2004-12-22 nr 1878. Forskrift om utøvelse av fiske i sjøen)

I hjemmelsregisteret for Havressurslova (2008), er Forskrift om utøvelse av fiske i sjøen (FOR 2004-12-22 nr. 1878) den mest sentrale forskriften. Med hjemmel i Havressurslova (2008), gir Utøvelsesforskriften detaljerte regler og forordninger for selve *utøvelsen* av fiske, både når det gjelder hvilke fiskeredskaper det er lov å fiske med, teknisk utforming av ulike typer fiskeredskaper, regler for maskevidde og seleksjon, hvor og når det er lov til å fiske, regler for bifangst samt bestemmelser for minstemål når det gjelder fangst av ulike arter. *Et viktig element er med dette at Utøvelsesforskriften regulerer utformingen og bruken av ulike typer fiskeredskaper, og ikke selve utformingen av et gitt fiskefartøy.*

3.4. Deltakerlova (LOV 1999-03-26 nr. 15: Lov om retten til å delta i fiske og fangst).

På linje med Havressursloven refererer Deltakerloven til vidtrekkende dimensjoner når det gjelder forvaltningen av fiskeressursene og mål for fiskerinæringen. Mens Havressurslova trekker opp overordna mål for forvaltningen av fiskeressurser og fordelingen av ressurser mellom ulike typer aktører, skisserer *Deltakerloven vilkår for å regulere deltakelsen i fisket*. I Deltakerlovens § 1, lovens formål, vises det til at formålet med lova skal være å:

- a) *tilpasse fiskeflåtens fangstkapasitet* til ressursgrunnlaget for å sikre en rasjonell og bærekraftig utnyttelse av marine ressurser.
- b) å øke lønnsomheten og verdiskapingen i næringen samt trygge bosetting og arbeidsplasser i kystdistriktene, og
- c) å legge til rette for at høstingen av de marine ressurser fortsatt skal komme kystbefolkningen til gode.

Deltakerloven regulerer med dette primært hvilke type aktører (hovedsakelig aktive fiskere, med noen unntak) som skal få delta i fiske med eget fartøy, samt antall deltakere (forstått som antall fartøyer) som får ta del i et gitt fiskeri. Koplingen mellom antall fartøy og disse fartøyenes

tekniske fangstkapasitet, gir viktige føringer for å tilpasse den tekniske- og økonomiske fangstkapasiteten til ulike fiskeri. Slike begrensinger ble første gang introdusert gjennom Trålerloven på 30-tallet og tidlig på 70-tallet for ringnotflåten. Senere har slike reguleringer fått gyldighet for alle kommersielle fiskerier i Norge. Begrensinger i adgangen til å utøve et gitt fiskeri, er et sentralt element i det vi omtaler som innsatsreguleringer. Med introduksjonen av uttaksregulering gjennom TAC (total allowable catch) -regimet som fastsetter totalkvoter for de fleste kommersielle fiskeslagene, og videreføring av dette i form av fartøyskvoter har innsatsreguleringer gjennom begrensning i adgang til å delta blitt et virkemiddel til å fordele kvoter. På denne måten ser vi at fartøyskvotesystemet kobler sammen innsats- og uttaksreguleringer i et integrert regime.

3.5. Konesjonsforskriften (FOR 2006-10-13 nr. 1157: Forskrift om spesielle tillatelser til å drive enkelte former fiske og fangst.

Mens Utøvelsesforskriften er knytta til Havressurslova, refererer Konesjonsforskrifta til Deltakerlova. Konesjonsforskriftens § 1-1 definerer forskriftens virkeområde til (sitat):

- a) fiske med trål
- b) fiske med rekestrål
- c) fiske med ringnot
- d) fiske med snurpenot etter sei og
- e) fiske med snurrevad

Av særlig relevans for tema fritt redskapsvalg, regulerer konesjonsforskriften forholdet mellom størrelsen på fartøyenes lasteroms volum og vilkårene for utøvelsen av et gitt fiskeri med bestemte fiskeredskaper for de ulike fiskeriene som er nevnt over (jfr a – e).

Etter gjennomgangen foran kan vi sette opp noen enkle stikkord som belyser de delene av Havressurslova og Deltakerlova og herunder Utøvelsesforskriftene og Konesjonsforskriften som kan være mest relevant for tema fritt redskapsvalg:

Havressurslova

- Bærekraftig ressursforvaltning (TAC-regime/uttaksreguleringer).
- Økosystembasert tilnærming
- Fordeling av fiskeressurser mellom ulike fartøy- og redskapsgrupper.
- Regler for høsting, organisert etter område (generelt forbud mot trålfiske innenfor 12 nm), bruken- og teknisk utforming av ulike fiskeredskaper og tidsrom for fangst.

Utøvelsesforskrifta (vilkår for redskap)

- Forbudt å fiske torsk, hyse og sei nord for m3)⁴:
 - 64N med pelagisk trål (flytetrål).
- Forbudt å fiske torsk, hyse og sei pelagisk med snurrevad.
- Forbudt å fiske torsk og hyse med not.
- Forbudt for linefartøy over 21.35 meter som har maskinell egningsutstyr om bord (autoline) å sette line innenfor 4 nautiske mil fra grunnlinja.

Deltakarlova

- Vilkår for ervervstillatelse.
- Tilpasse fiskeflåtens fangstkapasitet til ressursgrunnlaget (jfr. innsatsreguleringer).
- Øke lønnsomheten, trygge bosetting og arbeidsplasser i kystdistriktene.

Konsesjonsforskrifta (vilkår for fartøy)

Størrelsesbegrensing (lasteromsvolum,

-torsketrål	:	maksimalt	1500
-seitrål	:	”	1500
-reke-trål	:	”	1500
-ringnot	:	”	4000
-seinot	:	”	500
-snurrevad	:	”	500

Havressurslova og Deltakerlova og forskriftene legger grunnlaget for en helhetlig fiskeriforvaltning. Mens eksempelvis Havressurslova skal sikre bærekraftig uttak, operasjonalisert gjennom uttaksreguleringer i form av tildelte fiskekvoter, er Deltakerlovas funksjon å begrense- og tilpasse fangstkapasiteten til de årlig fastsatte totalkvoter for ulike

⁴ : Forslag om å heve regelverket for lasteromsvolum fra dagens 1500m3 til 4000m3, ble sendt ut på høring av FKD i september, 2010.

kommersielle fiskeslag. Fartøykvotene representerer derfor flere målsetninger for utøvelsen av fisket; som ansvarlig ressursforvaltning, fordeling av fiskeressursene, hvilke typer aktører som kan utøve fiske og om fisket genererer økonomiske resultater som er i tråd med målene for fiskeripolitikken. Havressurslova angir for eksempel et generelt forbud mot trålfiske innenfor 12 nautiske mil fra grunnlinja mens Utøvelsesforskriften skisserer en nærmere presisering av fisket med trål i forhold til regler for tonnasje. I forhold til temaet fritt redskapsvalg, er det forbudt å fiske torsk, sei og hyse nord for 64N med flytetrål og et generelt forbud mot bruk av not i fisket etter torsk og hyse. I tillegg regulerer forskriften også områder for utøvelsen av fisket, eksempelvis at fartøy med autoline over 21.35 meter, ikke kan fiske nærmere land enn 4 nm fra grunnlinja. (jfr. Utøvelsesforskrifta).

Mens Utøvelsesforskriften regulerer bruken av ulike fiskeredskaper, gir Konesjonsforskriften viktige vilkår for utformingen av fartøyet i et gitt fiskeri. Eksempelvis heter det at fartøyer som vil fiske torsk og hyse med snurrevad eller sei med not nord for 64N, har ikke lov til å benytte fartøy med større lasterom enn max 500 m³ (jfr. Konesjonsforskrifta). På denne måten berører spørsmålet om fritt redskapsvalg noen viktige dimensjoner i fiskeriforvaltninga; det gjelder vilkår for utformingen av fartøyet, regler for bruk av ulike redskaper samt restriksjoner knytta til areal- og fangstområder samt hjemler for ressursfordelinga.

Lovverket er med dette det grunnleggende verktøyet for å regulere næringsutøvernes adferd. Lovverket har imidlertid utvikla seg over tid. Langt på veg er det en refleks av endringsprosesser i fiskeflåten og når det gjelder utviklingen av ressursforvaltningen. I dette perspektivet har teknologi- og kapasitetsutviklingen i fisket en sentral posisjon. I det neste kapitlet skal vi derfor kort illustrere noen viktige hovedtrekk når det gjelder utviklingen av fiskeriteknologi.

4. Endinger i fiskeflåte og forvaltning.

4.1. Ønske om effektivisering og rasjonalisering

Etter krigen ble det iverksatt et omfattende planarbeid for industrialiseringen av fiskerinæringen. Ut over 50- og 60-åra var slike strategier forankra bruken av planlegging og samfunnsøkonomiske modeller som ledetråd for samfunnsutviklingen. Samtidig som politikken

hadde som mål å effektivisere og rasjonalisere fiskeriene, var det også et utgangspunkt at fiskeri var en viktig bygdenæring som skulle bidra til sysselsetting og velferd i kystsamfunnene. Fiskeripolitikken vokste derfor fram i spennet mellom ønsket om effektivisering og rasjonalisering og distriktpolitiske hensyn. Et annet viktig element i fiskeripolitikken var å beskytte fiskernes og særlig kystfiskernes interesser mot storkapitalen (Johnsen 2004).

Mandatet var å trekke opp strategier for å modernisere og effektivisere fiskerinæringen gjennom ny teknologi og nye produksjonsmodeller i verdikjeda. Moderniseringstankegangen refererte også til konkurranse om fiskeressursene på det åpne hav, og et antatt ubegrensa internasjonalt marked for frosne fiskeprodukter (Hersoug & Leonardsen, 1979).

Torskefiskeutvalgets innstilling fra 1959 (også omtalt som T-57), var det store gjennombruddet for fremveksten av en ny og moderne trålerflåte. I den nye strategien ble det sesongbaserte kystfisket med enkel og åpen teknologi som var tilpassa torskens vandringsmønster, definert som umoderne og ute av stand til å betjene den landbaserte filetindustrien med stabile leveranser av råstoff.

Gjennom en massiv økning av havgående fiskefartøyer, ble 60- og 70-åra det store gjennombruddet for en moderne havfiskeflåte. Bare i løpet av få år bygges det over 50 nye ferskfisktrålere som skal sørge for jevne råstoffleveranser til filetindustrien i Nord-Norge. I tillegg blir fabrikkskipsflåten og saltfisktrålere et betydelig innslag i trålerflåten.

Etter datidens målestokk representerte de nye trålerne på 300 BRT og knappe 50 meters lengde, en helt ny dimensjon i den norske fiskeflåten. Bidraget til tekniske strukturendringer var massivt. I følge Robinson (1996), Wigan (1998) og Løken (1984) var 60- og 70-åra det store gjennombruddet hva gjelder teknologiske innovasjoner som moderne hekktråling, introduksjonen av hydraulisk kraftblokk i pelagiske fiskeri og senere bruken av automatisk egnermaskiner om bord i lineflåten. Til sammen bidro den nye teknologien til mekanisering av fisket, og en sterk økning i fangstkapasiteten. I ringnotflåten bidro introduksjonen av kraftblokk sågar til en halvering av mannskapene om bord.

Tidlig på 70-tallet viser imidlertid fangstratene av torsk sterk nedgang, men uten at den totale fangsttinningsraten reduseres. I følge Sagdal (1982) var 20 års utviklingsoptimisme i trålerflåten

snudd til pessimisme for framtida. En fiskeripolitisk epoke, der den teknisk-økonomiske rasjonaliteten hadde prega utforminga av den offentlige fiskeripolitikken like fra de første årene etter krigen, var dermed over. Sagdal (op.cit.) uttrykker at en ny innfallsvinkel var nødvendig, med økt fokus på forståelsen av de økologiske forutsetningene for utformingen av fiskeflåten og anvendelsen av teknologi.

Kort oppsummert så skjedde de teknologiske utviklingsprosessene i et blandingsøkonomisk rammeverk, der reguleringer ble brukt til å beskytte fiskere og fiskerisamfunn mot storkapital og ekstrem stordrift, samtidig som fiskerne skulle stimuleres til å effektivisere og modernisere sin virksomhet. I denne prosessen ble de redskapstypene som var ansett som mest effektive og som ga de største stordriftsfordelene underlagt reguleringer av hensyn til de øvrige fiskerne. Etter sammenbruddet i sildebestanden endret dette seg, ressurshensyn ble nå et element i reguleringene.

4.2. Ressurshensyn og regulering

For havfiskeflåten ble det tidlig etablert restriksjoner i form av innsatsreguleringer i både trålfisket etter torsk og i ringnotflåten. Trålerloven ble etablert i 1939 og antall fartøyer ble regulert. I tillegg har myndighetene foretatt en oppdeling av generelle tråltillatelser til spesielle tillatelser som industritrål, seitrål, makrelltrål etc, en prosess som har pågått like frem til år 2002. I 1970 ble det etablert registreringsstopp for ringnotflåten, som følge av sammenbruddet i sildebestanden. I følge Holm (2001) og Johnsen (2004), representerer dette introduksjonen av den moderne ressursforvaltningen i norsk fiskeripolitikk, der etter hvert hensynet til ressursene skulle komme foran hensynet til fiskerne. Det synlige resultatet over de neste 20 åra, var stenging av den åpne allmenningen, introduksjonen av konsesjoner og kvoter samt en serie tekniske reguleringer for å tilpasse fangsttinningsraten til fiskeressursenes biologiske bæreevne. Vi skal kort gå gjennom denne prosessen.

I 1973 ble det etablert en egen konsesjonsordning for de største ringnotfartøyene og for reketrålere. I 1983 lukkes også gruppen ”snurpere uten konsesjon” (SUK) mellom 70 og 90 fot i fisket etter makrell sør for 62N. Slik lukking gjelder også for reketrålere over 11 meter sør for 62N, notflåten over 13 meter som fisker makrell og senere fartøyer under 13 meter som fisker

makrell med garn og snøre. Som det fremgår av tabell 4, gjelder slike adgangsreguleringer også for fartøyer mellom 13 meter og 90 fot som fisker med seinot nord for 62N samt kystflåtens notfiske etter NVG-sild. Disse tidlige reguleringene var likevel relativt enkle, i den forstand at de regulerte enkeltgrupper av fartøyer og redskapsgrupper isolert, mens andre grupper forble uberørt av reguleringene. Andre flåtegrupper og redskapstyper hadde fritt fiske. Det er først da lukking av kystflåtens fiske etter torsk nord for 62N blir aktuelt at reguleringene begynner å bli kompliserte, fordi de da begynner å angå alle fiskere. I 1989 reguleres kystfisket etter torsk nord for 62N med fritt fiske innenfor rammen av en totalkvote⁵. I 1990/91 introduseres et regime med fartøyskvoter for fartøyer som tilfredsstiller et definert aktivitetskrav (basert på siste 3 års aktivitet), mens ca 10 % øremerkes en åpen gruppe (Gruppe II). Adgangen til å delta reguleres gjennom en årlig deltakeradgang, og ikke gjennom permanent konsesjon. Deltakeradgang et år kvalifiserer i utgangspunktet for ny deltakeradgang året etter, gitt at eier og fartøyet tilfredsstiller visse aktivitetskrav over tid. I fartøyskvotemodellen fordeles størrelsen på kvotene etter størrelsen på fartøyene etter en lineær modell. Siden alle flåtegrupper og redskapstyper nå må fiske innenfor en totalkvote, blir spørsmålet om kvoteandeler og kvotefordeling mellom fartøygrupper og redskaper en svært sentral problemstilling. I første omgang løses fordelingen mellom torsketrålere og konvensjonelle fartøy gjennom etablering av trålstigen. Etter hvert har reguleringene blitt mer og mer finmaskede og omfattende, og der erfaringene fra de komplekse reguleringene i torskefisket også får betydning i alle andre fiskerier.

Holm (2006) uttrykker at utviklingen gir støtte for den økende kompleksiteten i fiskeridebatten. Fremveksten av det nye ressursforvaltningsregimet, kan ikke oppfattes som en isolert bevegelse som er frikobla den tidligere vekstfasen. I følge Holm (op.cit) er det grunnleggende å skille mellom to ulike perioder og regimer i norsk fiskeripolitikk; før og etter introduksjonen av det moderne ressursforvaltningsregimet. Men i møtet mellom disse to perspektivene, har det ikke vært enighet om en felles problemforståelse. Dette gjelder også valget av teknologisk tilpasning til fisket, og herunder bruken av ulike fiskeredskaper. Tvert imot, er det i dragkampen om fortolkning, iverksetting, justering og suspensjon av kjerneverdiene som skaper konflikter i fiskeridiskursen (eksempelvis spørsmålene om kystfiske versus havfiske). Det er heller ikke slik

⁵ : jfr. "aldri mer 18. april!". Kystfiskeflåten ble for første gang regulert med fritt fiske innenfor rammen av en felles gruppekvote. Kvoten ble fisket opp 18 april og fisket ble stengt.

å forstå at det ene regime har avløst det andre fullstendig. Ressurshensynet har fått en gradvis dominerende posisjon, men deler av verdier og normer fra den gamle næringspolitikken er integrert i det nye regimet. Fra å være, med noen få unntak, ei uregulert næring er fiskerinæringa i dag en gjennomregulert sektor. Reguleringene basert på hårfine kompromisser mellom ulike fiskeripolitiske hensyn og herunder hensynet til ulike fartøy- og redskapsgrupper. Det er i denne konteksten de siste års endring i fiskeflåten må sees, og diskusjonen om fritt redskapsvalg må foregå.

4.3. Fiskefartøy i endring.

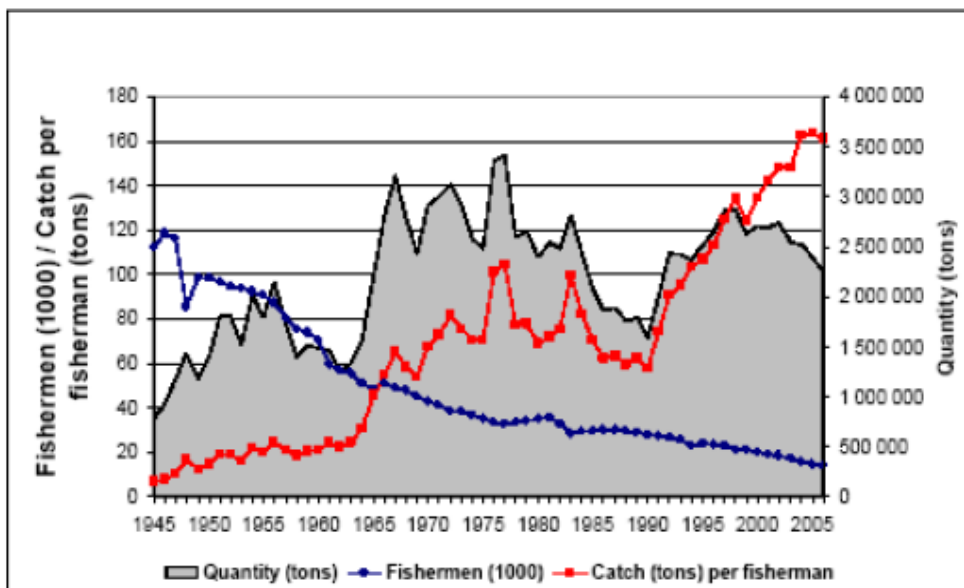
Behovet for å regulere fangsttinsatsen og begrense ressursuttaket, har en direkte forbindelse til teknologisk endring i fiskeflåten. Dette refererer både til kyst- og havfiskefartøyer og når det gjelder ulike fartøy- og redskapstyper. Etter krigen kommersialiseres- og masseproduseres navigasjons- og fiskeletingsutstyr til sivilt formål. Kunstige materialer tas i bruk til ulike fiskeredskaper og mekanisk utstyr til innhaling av fiskeredskaper introduseres. I tillegg utvikles og tilpasses fryseteknologi til fiskefartøyer. Denne utviklingen bidrar til at større fartøyer kan konservere fangst om bord og utvide antall fangstdøgn på havet

Den sterke økningen i redskapsmengder på fartøynivå, kan imidlertid ikke betraktes isolert fra den øvrige teknologiutviklingen for fiskefartøyer. Over tid har både kyst- og havfiskefartøyer endret design. Fiskefartøyer har økt sterkt i bredde i forhold til lengda på fartøyene. Dette har gitt større areal og økt volum (BRT)/oppdrift og økt areal til å handtere større og tyngre redskapsmengder på tråldekk samt mere plass til prosesseringsutstyr på fabrikkdekk. I tillegg har økt volum gitt større lasteromkapasitet samt økt plass til større tanker for drivstoff og ferskvann. Dette har styrka mobiliteten til fartøyene og utvida virkefeltet i forhold til tilgjengelig fangstgrunnlag. Større volum og økt oppdrift for fartøyene har også gjort det mulig å bygge skrog med is-klasse for forsvarlige operasjoner i islagte farvann.

Ved siden av økte tekniske ytelser, har det også skjedd en sterk utvikling av fiskeredskaper i form av nye materialer og design på trålbruk, ringnot, snurrevad, garn og krok til linefiske. Resultatet er økte fangstrater i form av catch pr. unit effort (CPUE).

Også nye elektroniske instrumenter til navigering og fiskeleting har bidratt til å effektivisere fangstoperasjonene i vid forstand. For den delen av flåten som fisker med garn, line og snurrevad, har bruken av GPS for nøyaktig lokalisering av stående bruk i havet og når det gjelder nøyaktig setting av redskaper i sjøen, bidratt til en sterk effektivisering av fisket. Tilsvarende gjelder for utviklingen av sonarer som har fått økt rekkevidde i letefasen av pelagisk fisk samt ekkolodd for presis, vertikal styring av trålbruk i frie vannmasser.

Denne generelle beskrivelsen av fiskefartøy, fiskeredskaper og elektronikk om bord i fiskeflåten gjelder for både kyst- og havfiskeflåten. Ved siden av økte redskapsmengder og fangstkapasitet på fartøynivå, er det også et viktig trekk at behovet for antall mannskaper om bord enten er redusert (ringnot) eller er stabilt i forhold til tidligere generasjoner fiskefartøy. Over årene har følgelig mengden fiskeredskaper pr. fisker pr. fartøy økt betydelig. Et viktig trekk ved den tekniske kapasitetsutviklingen, er med dette at fangstkapasitet ikke er et statistisk begrep. Snarere illustrerer teknologiutviklingen et sterkt uttrykk for en dynamisk utvikling, der fangstkapasiteten pr. lengdemeter pr. fartøy, viser betydelig økning.



Kilde: Fiskeridirektoratet, 2007.

Fig 3.

Utvikling, antall fartøyer og fiskere og total fangst, 1945 – 2005.

Figuren illustrerer en sterk reduksjon i antall fiskere og økt fangstmengder pr. fisker. Mens fangstmengden var ca. 10 tonn pr. fisker etter krigen, har den økt til hele 160 tonn i 2005.

Teknologiutvikling i fiskeflåten er grunnleggende for å forstå kapasitetsutviklingen i fiskeflåten, og introduksjonen av sentrale prinsipper for fiskeriforvaltningen av i dag. Korrelert for utviklingen av antall fartøyer i en gitt fartøy- eller redskapsgruppe, kan analyser av den tekniske utviklingen gi gode indikatorer for ytelsene til en gitt flåtegruppe.

Gjennomgangen foran viser store endringer i fiskerinæringa. Mens det på 60 og 70 tallet var fokus på økt fangstkapasitet og fravær av ressurs hensyn, er det hensynet til fiskeressursene som vinner frem på 80- og 90-tallet. I det neste kapitlet tar vi for oss noen grunnleggende prinsipper som illustrerer og forklarer hvordan ressursforvaltningsmodellen vant fram i fiskeriforvaltningen.

5. Prinsipper for fiskeriforvaltningen.

5.1. Common property-teorien

Teknologisk effektivisering, overkapasitet og ressurskrise bidro til at reguleringstankegangen fikk økende gjennomslag i fiskeridebatten. Parallelt med diskusjonen om behovet for en ny ressursforvaltning, lanseres det en viktig forståelse for at den frie og individuelle høstingen av naturressurser kan føre til overbeskatning og kollektiv tragedie.

I artikkelen ”*The tragedy of the commons*”, skisserer Hardin (1968) begrepet ”*allmenningens tragedie*” og argumenterer for økt styring og kontroll i forhold til høstingen av felles naturressurser. Teorien skisserer at ”*freedom in a commons brings ruin to all*”. Fordi gevinsten ved å overutnytte en ressurs tilfaller enkeltindividet, mens kostnaden fordeles på alle, vil en situasjon med åpen adgang og ingen kommunikasjon mellom aktørene, oppleve at alle øker egen innsats til ressursen bryter sammen. Denne systemtvangen omtales som ”*allmenningens tragedie*”. Denne teorien, som billedlig framstiller det samme som Gordons (1954) teoretiske modell om hva som skjer med en fritt tilgjengelig fiskeressurs, har dannet det ideologiske grunnlaget for fiskeriforvaltninga av i dag. Hardins (op. cit) grunnlag for argumentet refererer til at den individuelle og den kollektive rasjonaliteten virker mot hverandre og at det er en

strukturell forbindelse mellom fri adgang og en ubegrensa etterspørsel etter en begrensa ressurs. Denne problemstillingen kan også være analog til spillteoriens begrep om "fangens dilemma", men uttrykket kan også begrepsfestes til eksterne effekter eller som en form for systemtvang (Hersoug 1990). Problemstillingene kan knyttes til at forholdet mellom den individuelle- og den kollektive rasjonaliteten, slik den uttrykkes i "Common-Property-teorien" (Hoel, 1987).

Teorien tar for seg forholdet mellom menneskelig atferd og drivkreftene for høstingen av begrensa naturressurser. Kjerna i common property-teorien, er at den tematiserer en uunngåelig konflikt mellom individuelle- og kollektive interesser når det gjelder høstingen av begrensa naturressurser. I denne konflikten har ingen aktører veldefinerte eller eksklusive rettigheter til naturressursen og man knytter en destruktiv høsting til en gitt rasjonalitetskontekst og til utilstrekkelige institusjonelle rammer. Common property-teorien legger til grunn mikroøkonomisk teori og forutsetter at aktørene opptrer som individuelt rasjonelle aktører, med full informasjon om alle handlingsalternativer og at man søker å maksimere den økonomiske profitten. Videre forutsettes det at ressursen begrensa og at overfiske er mulig.

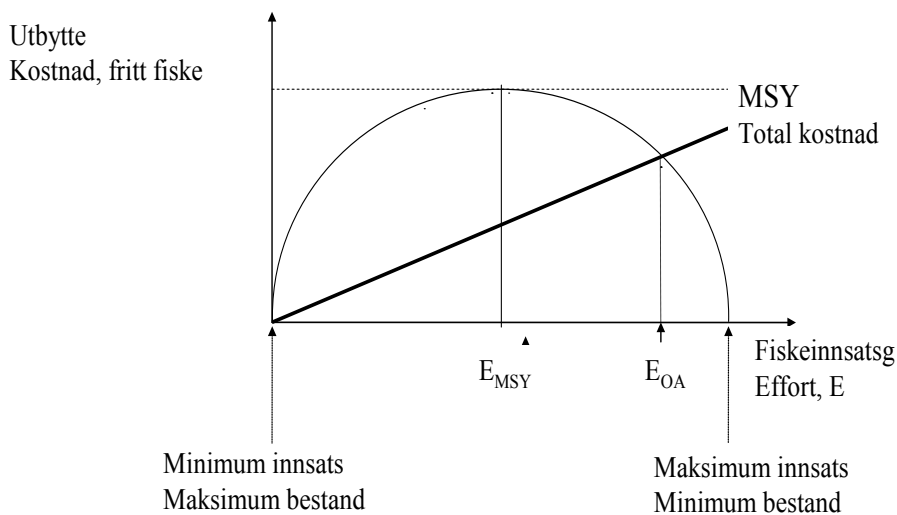
Teoriens grunnleggende institusjonelle forutsetning er at fiskeressursene er allemannseie ("res omnius"), der alle har fri bruksrett og adgang. I dette perspektivet er ressursene i en slags "institusjonsløs" tilstand, alle har rett til å disponere havet, men ingen har ansvaret for ressursene. Det er i en slik rasjonalitetskontekst at ingen aktører finner grunn til å rasjonalisere med det man oppfatter som en gratis innsatsfaktor. I en slik tilstand er der ingen incentiver for å begrense eget fiske fordi fravær av kollektiv handling og institusjonelle rammer, sikrer ikke at han kan påregne å høste en fremtidig gevinst som følge av egne begrensinger i fisket. For den enkelte fisker vil det tvert imot være rasjonelt å øke egen fangstinnnsats. Gevinsten av den økte innsatsen tilfaller den enkelte fisker, men kostnadene - som følge av overbeskatning- deler han imidlertid med alle andre som fisker på den åpne allmenningen. Og så lenge fangstutbyttet overstiger kostnadene ved fisket, er økt fangstinnnsats en rasjonell strategi for den enkelte. I dette systemet øker konkurransen om begrensa ressurer etter som kapitalkostnadene i fisket øker og ressursen reduseres. Det synlige resultatet er at fisket drives mot en tilstand av overbeskatta- og

nedfiska ressurser, overinvesteringer og ulønnsom overkapasitet i fangstleddet. I en slik situasjon realiseres ikke grunnrenten i fisket ⁶. Dette illustreres teoretisk i Gordon-Schaefer-modellen.

5.2. Gordon-Schaefer-modellen.

Utviklingen av Beverton & Holts (1957) populasjonsdynamiske modell for en fiskeressurs og Gordon (1954)-Schaefer (1957)-modellen, skisserer de samme overordna konsekvensene som Hardins (op.cit.) beskrivelse av den åpne allmenningen. Men i motsetning til Hardins artikkel, tar Gordon-Schaefer-modellen spesifikt for seg forholdet mellom fisk og fiskere, og hvordan de forholder seg til hverandre. Modellen kobler sammen biologiske og økonomiske konsekvenser av en gitt fiskeinnsats på en gitt fiskeressurs. I følge Holm (2005) og Johnsen (2011) forteller figuren hva som skjer i møtet mellom fisk og fiskere, og modellen er konstruert for å undersøke hvordan fisk og fiskere tilpasser seg til hverandre.

Gordon-Schaefer Modellen



Figur 4. Gordon-Schaefer-modellen

⁶ Grunnrente eller ressursrente: Økonomisk overskudd utover "normal profitt" (Flåten 1983).

Modellen viser bestandsstørrelse og fiskeinnsats langs x-aksen og utbytte og kostnad langs y-aksen. Den forutsetter videre at alle enheter er homogene slik at kostnadene vil øke lineært med økning i antall enheter. Utbyttekurven viser utbytte fra bestanden ved ulike bestandsstørrelser og fiskeinnsats (E). Hvis det ikke fiskes på bestanden er maksimumsbestanden stor, men den gir ikke utbytte. En fiskeinnsats vil redusere bestanden, men også gi et utbytte. Utbyttekurven har et maksimumspunkt kalt Maximum Sustainable Yield (MSY) som er det maksimale vedvarende langtidsutbytte som kan tas ut fra bestandene. Bestanden vil her være omtrent på halvparten av den maksimale biomassen som systemets bæreevne tillater og den fiskeinnsatsen (E) som gir dette utbyttet kalles EMSY. Hele feltet over kostnadslinjen representerer et positivt økonomisk utbytte og det vil være lønnsomhet i fisket inntil antall enheter i fiske (fiskeinnsatsen E) er så stor at kostnadslinjen krysser utbytteleinjen. I et fritt fiske uten reguleringer vil nye enheter komme til inntil dette skjer, dette punktet kalles derfor EOA (Effort Open Access). Ved få enheter, innsats til venstre for EMSY vil bestanden være stor og utbyttet vil øke med hver nye enhet som kommer inn i fisket inntil innsatsen når EMSY, deretter vil utbyttet avta inntil utbytte og kostnader er like store. Bestanden vil nå være på et lavt nivå. Nye enheter som kommer inn i fisket etter dette vil ikke lenger kunne fiske lønnsomt, utbyttet vil være lavere enn kostnadene. I EOA er det ikke overskudd fra fisket, det vil si at ytterligere produksjon av fiskedødelighet vil gi et negativt økonomisk utbytte.

Subsidier bidrar til å senke kostnadskurven, det blir plass til flere fartøyer, bestanden fiskes ytterligere ned og bestandskollaps kan bli resultatet. Subsidiene var begrunnet i at produksjonen av sosial kapital og sosiale verdier var viktigere enn økonomisk utbytte, men den langsiktige effekten vil være et ressursammenbrudd som får hele fiskerisystemet til på bryte sammen. Det høyeste (optimale) utbyttet fra fisket vil vi kunne få når fiskeinnsats er på et punkt der avstanden mellom kostnadslinjen og utbyttekurven er størst, det vil si litt til venstre for MSY. Dette punktet kalles Optimalt langtidsutbytte OSY og den tilsvarende fiskeinnsatsen kan kalles EOSY.

Ved hjelp av Gordon-Schaefer-modellen har vi nå illustrert logikken bak de ulike reguleringsmåtene og hvordan de ulike reguleringsinstrumentene i teorien vil påvirke utbytte, fangstinnsats og fangstuttak gitt homogenitet og stabilitet i flåte, teknologi og samfunnsutvikling.

Hvis fiskeribiologene har god kontroll på utviklingen av en bestand, og tilpasning av fiskeinnsatsen til bestanden var eneste regulerings-formål, vil egenskaper ved bestanden og flåten kunne bestemme hvordan- og når det burde fiskes.

Fiskeriregulering er imidlertid mer komplisert fordi det finnes både overordna samfunnsmessige og fiskeripolitiske målsetninger som forsøkes ivaretatt. GS-modellen er en såkalt bioøkonomisk modell, den illustrerer også hvilket utbytte en vil kunne forvente. Biomasse kan lett byttes ut med verdi i modellen og den modellerer også -om enn på en enkel måte- hva som antas å være det menneskelige atferdsmønsteret i ulike situasjoner. Slik sett er den en idealtipe for hvordan biologiske- og samfunnsmessige mål kan realiseres. Fra samfunnets side ønsker vi både at fiskeressursene skal gi økonomisk avkastning (produsere økonomisk kapital) og sosial avkastning (sysselsetting, samarbeid, rettferdighet, samfunns- og fellesskapsfølelse). Følgelig finnes mer spesifikke ideer om hvordan ressursutnyttelsen skal skje (eksempelvis i form av tekniske strukturer), og hva den skal bidra med. Vi har med andre ord ideer om hva fiskerisystemet skal produsere for samfunnet, men også hvordan sjølve fiskerisystemet bør se ut eller være konfigurert. Dette er institusjonalisert gjennom en fordelingspolitikk og målsetninger for hvordan flåtestrukturen og teknologisk tilpasning bør være. Dette har konsekvenser for hvordan de ulike reguleringsmåtene som er presentert ved Gordon-Schaefer-modellen i praksis kan iverksettes. I forhold til tema fritt redskapsvalg og forutsetningen om at valg av ulike typer fiskeredskaper har en korrespondanse til kostnader i fisket, kan vi uttrykke fritt redskapsvalg i GS-modellen på følgende måte:

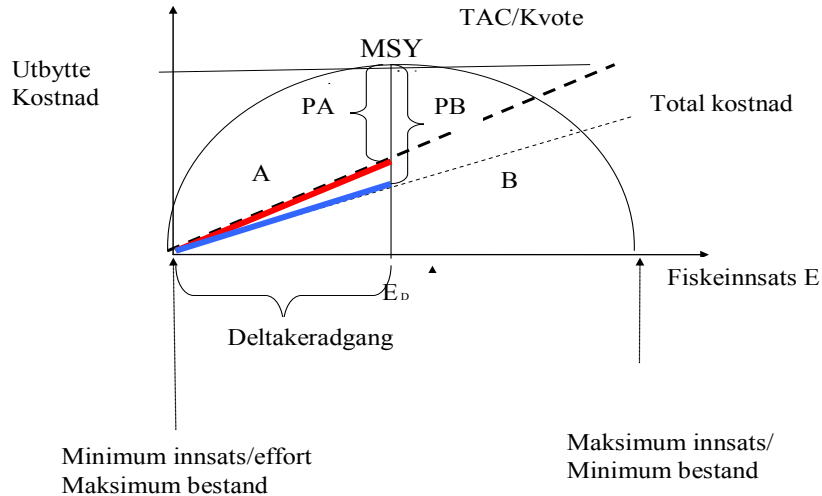


Fig. 5.

Uttaks- og innsatsregulering – med totalkvote (TAC) på MSY- nivå, uten (A) og med (B) fritt redskapsvalg/redskapsfleksibilitet.

Figuren viser et fiskeri med et redskap regulert gjennom totalkvote (TAC) satt på MSY-nivå og med innsats regulert gjennom deltakeradgang, samt en kostnadslinje A. Innsatsen er regulert slik at den skal være omtrent på MSY-nivå. Utbyttet vil bli PA. Ved anledning til å skifte til et billigere redskap vil kostnadskurven (B) bli flatere og utbyttet vil bli PB. Innsatsen forutsettes å forbli den samme som i A.

Gordon-Schaefer-modellen illustrerer med dette hvordan vi skal forvalte fiskeressursene; Når allmenningen er åpen og alle står fritt til å høste av fiskeressursene, viser modellen at rasjonelle aktører vil øke fangstinnsatsen til inntektene er lik fangstkostnadene (E_{oa}) (jfr. fig. 4). Dette betyr at fritt fiske fører til ulønnsom overkapasitet, nedfiska bestander og ingen fortjeneste. I følge Gordon-Schaefer-modellen er den åpne allmenningen en lite rasjonell tilpasning. For å oppnå E_{msy} (maksimalt vedvarende utbytte), må følgelig allmenningen stenges og den samla fangstinnsatsen begrenses. En slik strategi kan realiseres gjennom begrensinger i fangstinnsats, investeringer og deltakelse i fisket. Dette krever at myndighetene pålegger fiskeflåten

restriksjoner i adgangen til å drive fiske (jfr Havressurslova og Deltakarlova, med tilhørende forskrifter, se kap 3).

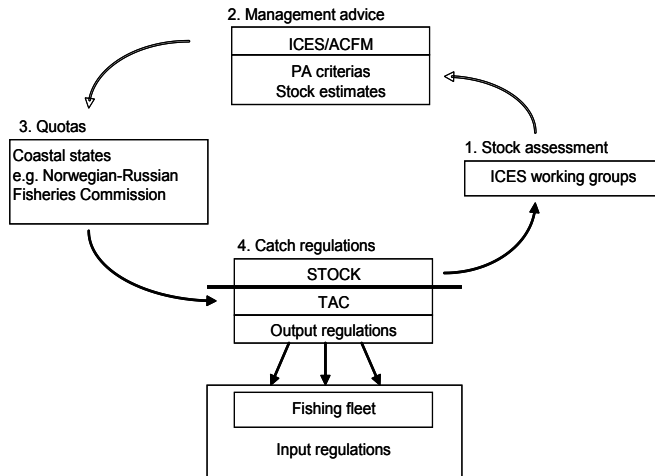
I følge NOU 2006:16, var store deler av norsk fiskeri i 1960, -70 og -80 årene i en tilstand der ressursrenten har vært negativ, eller at kostnadene i fisket har vært høyere enn inntektene. En slik langvarig tilpasning har vært mulig ved at staten har subsidiert underskuddet i fisket. Det betyr imidlertid ikke at enkelte fiskerier over en gitt tid har oppnådd et visst økonomisk overskudd.

I det følgende skal vi ta for nærmere hvordan prinsippene og effektene som GS-modellen skisserer, er implementert i norsk fiskeriforvaltning og påvirker tema fritt redskapsvalg. Vi begynner først med introduksjonen av ressursforvaltningsregimet for å produsere begrensa totalkvoter (TAC).

6. Fiskeriforvaltning i praksis

6.1. Fra fritt fiske til totalkvoter (TACs)

Den sterke økningen i fangstkapasiteten og presset på fiskeressursene, var en viktig drivkraft for å sette ressurs hensynet sterkere på dagsorden (Ulfstein, 1982). Opprettelsen av 200 miles økonomiske soner i 1977, gav Norge forvaltningsretten over store havområder. Det nye havrettsregimet innebar en nasjonalisering av fiskeressursene, og herunder grunnlaget for statlig intervensjon hva gjelder forvaltningen av de kommersielle fiskeressursene. Med referanse til kapasitetsutviklingen i fisket, behovet for å begrense uttaket av fiskeressursene og målene om å sikre et maksimalt vedvarende utbytte (jfr, målene for MSY), var dette starten på introduksjonen av den moderne ressursforvaltningen i form av et regime med totalkvoter (TAC) (total allowable catch). Det nye regimet skulle styre uttaksreguleringene i fiske samt sikre vitenskapelig sanksjonerte fiskekvoter og bærekraftige fiskebestander.



Kilde: Holm & Nielsen, 2005.

Fig. 6.
TAC-maskinen; Årlig produksjon av fiskekvoter.

Over tid har produksjonen av årlige totalkvoter (TAC) blitt en stabil og rutineprega øvelse i form av fastlagte prosedyrer for den årlige kvoteproduksjonen (se eksempelvis illustrasjon av "Reguleringshjulet" i Fiskeridepartementet, 2010). I følge Holm & Nielsen (2005) består TAC-produksjonen av en 4-trinns-prosess. Den første delen består av en kartlegging av fiskebestanden gjennom en kombinasjon av akustiske mengdemålinger og fangst for å undersøke sammensetningen av ulike årsklasser i bestanden. Det neste er at resultatene fra de årlige ressursundersøkelsene legges til grunn for neste års kvoteråd fra ICES og ACFM. Når det eksempelvis gjelder forvaltningen av torsk og hyse i Barentshavet, er det den norsk-russiske fiskerikommisjonen som fatter et endelig vedtak om neste års totalkvoter (TAC). Etter at neste års kvoter er endelig vedtatt, er det Fiskeridirektoratet og herunder Reguleringsrådsmøtet som vedtar det tekniske opplegget for gjennomføringen av neste års fiske. Sistnevnte refererer til tekniske reguleringer for selve gjennomføringen av fisket, regler for bifangst samt endringer av kvoteregimet underveis, eksempelvis omfanget av overreguleringer etc. for å bidra til at tildelte kvoter fiskes av de respektive fartøy- og redskapsgruppene, eller hindre overføringer av kvoter mellom gruppene.

For at TAC-regimet skal fungere, er det viktig at introduksjonen av begrensa totalkvoter har høy legitimitet mellom de ulike aktørene. Det er grunnleggende at kvoteregimet overholdes. Ulike former for overfiske (større fangst enn tildelte kvoter, high grading/dumping av småfisk, uregistrert omsetning), kan bidra til at den institusjonelle barrieren mellom totalbestand og produsert TAC brytes ned. Resultatet er at den reelle fiskedødeligheten (F) blir større en hva som legges til grunn for en bærekraftig kvoteproduksjon og det bryter med forutsetningene for de årlige bestandsberegningene (bl.a. når det gjelder bruken av VPA-analyser).

Med introduksjonen av totalkvoter (TAC) for å begrense uttaket av fisk og herunder lukking av allmenningen for å begrense innsatsen i fisket, har fordelingen av fiskeressurser mellom ulike fartøy- og redskapsgrupper fått alt større betydning. I det følgende skal vi derfor ta for oss hvordan fordelingen har utvikla seg over tid, prinsippene som er lagt til grunn for kvotefordelingen og plassere fordelingspolitikken i forhold til de øvrige elementene for fiskeriforvaltningen.

6.2. Fra TAC til ressursfordeling.

Med introduksjonen av begrensa totalkvoter (TAC), ble det viktig å finne fram til en legitim fordeling av knappe fiskeressurser mellom ulike fartøy- og redskapsgrupper. Dette var en komplisert- og langvarig prosess, der Norges Fiskarlag spilte en sentral rolle (se for eksempel Christensen & Hallenstvedt, 2005). Selv om avtalen om innføringen av et TAC-regime mellom daværende Sovjetunionen og Norge var vedtatt tidligere på 80-tallet og at både ringnotflåten og trålerflåten alt hadde fått introdusert et system med innsatsreguleringer (konsesjoner), begrensa fartøykvoter samt tekniske reguleringer som eksempelvis forbud mot bruken av flytetrål (1979), var det likevel ikke før slutten av 80-tallet at ressursregimet også ble gjort gjeldende for kystflåten (Hønnesland, 2007).

Med den dramatiske reduksjonen av torskebestanden på slutten av 80-tallet, var det klart at klausulen om fritt fiske for kystflåten måtte opphøre. Dette var også selve bakgrunnen for å institusjonalisere kvotefordelingen mellom kyst- og havfiskeflåten etter et stabilt og forutsigbart regime internt mellom fiskerne i Norge. Løsningen fant man gjennom Norges Fiskarlags forslag

til langsiktig kvotefordeling, et system som la til grunn varierende andeler til kyst og hav etter størrelsen på norsk andel av TAC. Kvotefordelingen var bygget opp rundt en glidende skala med økende andeler til konvensjonelle redskaper ved en relativ lav TAC og vice versa ved økende TAC. I følge Armstrong (1997) var ikke prinsippene for kvotefordelingen gjort etter hvilken fordelingsnøkkel mellom trål og konvensjonelle redskaper som potensielt sett kunne generere det største vedvarende langtidsutbyttet (MSY) for torsk. I stedet var kvotefordelingen i første rekke basert på empiri og historisk fangst mellom de ulike fartøy- og redskapsgruppene (se også Norges Fiskarlag 2007, Hersoug 2005).

Tabell 1.

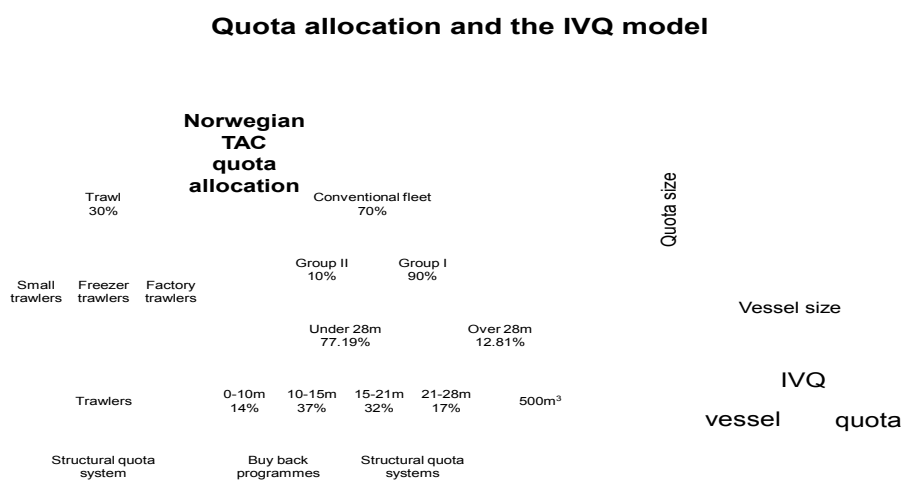
Trålstigen- fordeling av torsk nord for 62N, trål og konvensjonelle redskaper, 1989.

Norsk kvote	konvensjonelle redskaper	trålerflåten
Under 100 000 tonn	80%	20%
100 000 - 150 000 tonn	75%	25%
150 000 – 200 000 tonn	70%	30%
200 000 – 300 000 tonn	69%	31%
Over 300 000 tonn	65%	35%

Kilde: St. meld. Nr. 58, 1990-91.

Med dette var det klarlagt en fordeling etter hovedvariablene trål og fartøyer som fisket med konvensjonelle redskaper. Mens trålerflåten alt hadde fått introdusert kvoter og etter bestemte nøkler mellom gruppene småtrål, ferskfisk/frysetrål, saltfisktrål og fabrikktrål etter et gitt antall kvotefaktorer (totalt 90 kvotefaktorer), var utfordringen knytta til å etablere en kvotefordeling på fartøynivå for fartøyene innen konvensjonell sektor. Med unntak av året 1989, der det vedtas fritt fiske innen en gruppekvote som stoppes allerede 18. april, introduseres et tre-delt system for den konvensjonelle flåten. Dette var garanterte fartøykvoter for den delen av flåten som kvalifiserte for et gitt aktivitetskrav i 1987, 1988 og 1989 (gruppe I), en åpen gruppekvote for den delen av kystflåten som ikke kvalifiserte for garanterte fartøykvoter (gruppe II) samt en egen gruppekvote

for konvensjonelle fartøyer over 28 meter (auolineflåten). For 1990 var det ca 3500 fartøyer som kvalifiserte for fartøyskvoter under gruppe 1 mens 4100 fartøyer ble henvist til gruppe II (st. meld nr. 58, 1991-92). For den delen av kystflåten som ble tildelt garanterte fartøyskvoter (gruppe 1), fordeles kvotene lineært etter størrelsen på fartøyene samt gjennomsnittlig fangst for fartøyene i de respektive lengdegruppene. I det nye regimet erfarte de største fartøyene en avkortning i forhold til historiske fangster (1987 – 89) mens de minste kystfartøyene fikk kvoter tilnærmet historisk fangst.



Kilde: NOU 2006: 16.

Fig 7.

Kvotefordeling og fartøyskvoter (IVQ). Torsk nord for 62N.

Figuren viser kvotefordelingen mellom torsketrål og konvensjonelle fartøyer etter en forenkla framstilling av trålstigen. Gruppen konvensjonelle fartøyer er delt inn i tre grupper. Dette refererer til gruppe I (lukket gruppe), gruppe II (åpen gruppe) og til konvensjonelle fartøyer over 28 meter (autolineflåten). Figuren viser også at det er knytta strukturpolitiske tiltak til både kyst- og havfiskeflåten. Strukturiltakene refererer til sammenslåing av de ulike trålgruppene til en

gruppe. Felles for både trålerflåten og konvensjonell sektor, er at strukturtiltakene omfatter markedsbaserte transaksjoner av fartøy og kvoter for å redusere antall fartøyer samt styrke kvotegrunnlaget til de gjenværende fartøyene i de respektive gruppene. For kystflåten refererer kapasitetsreduserende tiltak til både en kondemneringsordning for den minste delen av flåten, og til strukturtiltak for konvensjonelle fartøyer over 11 meter. For både trålerflåten og konvensjonelle fartøyer har strukturtiltakene ført til en vesentlig reduksjon i antall fartøyer (St.meld. nr. 21, 2006-2007).

Fartøykvoteregimet blir med dette en møteplass for et komplekst perspektiv på kapasitetsbegrepet og kvoteregimet er et grunnleggende styringsverktøy for fiskeriforvaltningen. Og gitt at fartøykvotene settes via den årlige TAC-fastsettelsen, fordelingspolitikken mellom ulike grupper, vilkårene for tekniske strukturer og hvem som får delta i fisket, gjenspeiler kvoteregimet de overordna målene for fiskeripolitikken. Vi kan plassere korrespondansen mellom kvoteproduksjonen, fordelingspolitikken og strukturpolitikken på følgende måte:

TAC-PRODUKSJON

Innsatsreguleringer
(antall fartøy etc)

FORDELINGSPOLITIKKEN

Uttaksreguleringer
(kvote etc)

STRUKTURPOLITIKKEN

FARTØYKVOTEREGIMET

(kople sammen innstas- og uttaksreguleringer)

Fig 8.

Sammenhengen mellom TAC-produksjon, ressursfordeling og strukturtiltak i fiskeriforvaltningen.

Figuren forteller at TAC-produksjonen, kvotefordelingen og strukturtiltakene, er gjensidig avhengig av hverandre; en velfungerende ressursforvaltning fordrer at kvotefordelingen

oppfattes som legitime i den forstand at kvotene overholdes og overfiske unngås. Videre fordrer strukturpolitiske tiltak at det er stabilitet i ressursfordelingen mellom ulike fartøy- og redskapsgrupper. Til sammen gir mekanismene vi har beskrevet foran, grunnlaget for det vi omtaler som innsats- og uttaksreguleringer i fiske. Disse reguleringene er de sentrale elementene i fiskeriforvaltningen. I det følgende skal vi redegjøre nærmere for innsats- og uttaksreguleringer, og plassere de i forhold til tema fritt redskapsvalg.

7. Reguleringer i forhold til samfunn og fiskerisystem

I følge McGoodwin (1990) finner vi seks hovedtyper av fiskerireguleringer på verdensbasis. Disse er presentert i tabell 2. Som tabellen viser har hver type ulike undertyper og i mange sammenhenger, som for eksempel i Norge finner vi eksempler på at de ulike typene har blitt eller blir brukt i kombinasjon med hverandre. Det eneste som i dag brukes i liten grad som direkte fiskeriregulering i Norge, er rene økonomiske virkemidler. Tidligere ble imidlertid fiskeriene subsidiert, samtidig som kapitalinnsatsen i fiske ble regulert gjennom årlige utlånsrammer i Statens Fiskarbank.

Tabell 2. Ulike reguleringsformer.

I Stenging	<ol style="list-style-type: none"> 1. Områdestenging, dvs. permanent eller periodisk stenging av områder 2. Sesong- eller periodisk stenging av et fiske
II Tekniske reguleringer	<ol style="list-style-type: none"> 3. Redskaps- eller teknologibegrensninger
III Uttaks-regulering	<ol style="list-style-type: none"> 4. Totalkvoter – TAC (Total Allowable Catch), utgangspunkt for detaljerte kvotesystemer og også innsatsreguleringer med utgangspunkt i TAC
IV Innsats-regulering	<ol style="list-style-type: none"> 5. Adgangsbegrensning i form av konsesjoner eller andre former for innsatsregulering som for eksempel fiskedøgn, motorkraft, turregulering

V Økonomiske virkemidler	6. Direkte – for eksempel ressursavgift 7. Indirekte – subsidier, skatter, avgifter og gebyrer
VI Rettigheter	8. Private eiendomsretter 9. Felleseiendom, allemannsrett 10. Bruksrettigheter

Kilde: Johnsen 2011, FAO 2002.

Disse seks virkemidlene kan benyttes enkeltvis eller i kombinasjon med hverandre alt etter som hvilke målsetninger en ønsker oppfylt. Reguleringer av bruk av type redskap er i kategori II, Tekniske reguleringer. Vi skal først se nærmere på innsats og uttaksreguleringer.

7.1. Nærmere om innsatsreguleringer i fisket

Innsatsreguleringer er i første rekke knytta til å begrense fangstinnnsatsen i form av å regulere antall fartøyer og den tekniske fangstkapasiteten i et gitt fiskeri. Også områdereguleringer og restriksjoner i antall fangstdøgn, kan defineres som innsatsreguleringer (FAO, 2002).

Innsatsregulering forutsetter at det er etablert et institusjonelt regime som kan styre og legge innhold i vilkårene for deltakelse i fiske. I Norge er innsatsreguleringer hjemlet i Deltakarlova og bygd inn i konsesjonsvilkårene for havfiskeflåten og til adgangsreguleringer for kystfiskeflåten. I tillegg gjelder eksempelvis stenging av havområder (trålfrie soner) og stopp i fisket i ulike til ulike tider av året (for eksempel påskestopp).

I de ulike kvotebelagte fiskeriene regulert med innsatsregulering i form av enten konsesjon eller såkalt deltakeradgang. Dette regulerer i dag hvem som har anledning til å disponere kvotefaktorer i et fiskeri. Innsatsreguleringene i Norge er delvis innført for å kontrollere fangstinnnsatsen, men også delvis for å sikre lønnsomhet for aktørene. Innsatsregulering er også benyttet som fordelingsmekanisme mellom ulike fartøy- og redskapsgrupper. De norske innsatsreguleringene er knyttet opp mot fiske med bestemte redskaper eller bestemte redskapsgrupper.

Uttaksregulering begrenser uttak av biomasse, men ikke nødvendigvis sammensetninga av fangsten. Likeledes representerer ikke ei uttaksregulering noen fordeling av uttaket mellom ulike

aktører. I Norge har uttaksregulering som regel vært innført som individuelle kvoter eller som gruppekvoter, med sikte på å skulle fordele mellom fartøygrupper og landsdeler ut fra visse prinsipper. Hver gruppe innenfor de kvotebelagte fiskeriene har en viss mengde kvotefaktorer som er fordelt på disse fartøyene. Kvotefaktorene kan i utgangspunktet ikke flyttes fra en gruppe til en annen, men strukturpolitikken åpner for at faktorer kan overføres mellom fartøy innen samme gruppe.

Innsatsreguleringer ble først introdusert for trålfisket i 1939. Fiske med ringnot ble regulert med adgangsbegrensinger i form av registreringsstopp i 1970 og senere avløst med en permanent konsesjonsordning for ringnotfartøy over 90 fot i 1973. Siden 70-årene er stadig flere fartøy- og redskapsgrupper regulert med konsesjonsordninger og adgangsbegrensinger for å styre fangstkapasiteten, og som ledd i å oppfylle ulike mål for fiskeripolitikken.

Tabell 3.
Innsatsreguleringer- Antall konsesjoner i norske fiskeri, 2000 og 2009.

År:	1995	2009
Ringnot	103	79
Torsketrål	116	41
Reketrål	119	62
Nordsjøtrål/pelagisk trål	175 (40)*	142 (101)*
Totalt :	513	324

*: av dette avgrensa nordsjøtrål.

Kilde: Fiskeridirektoratet, 2010.

Utviklingen av antall konsesjoner viser en nedgang fra 513 konsesjoner i 1995 til 324 konsesjoner i 2009. Størst nedgang er det for gruppen torsketrål, med en reduksjon på 65 % for perioden 1995 – 2009.

Som ledd i behovet for å begrense fangstkapasiteten innen konvensjonell sektor og for mindre fartøyer innen pelagisk sektor, er det gjort omfattende bruk av s.k. adgangsreguleringer i ulike

fiskeri. I følge St.meld nr. 21 (2006-2007), ble årlige deltakeradganger første gang benytta som reguleringsinstrument for snurpere uten konsesjon (SUK-gruppen) i fisket etter makrell i 1983. Denne gruppen fartøyer refererer til ringnotfartøyer i størrelsen 70-90 fot, eller under grensen som kvalifiserer for ringnotkonsesjon. Senere har bruken av adgangsreguleringer fått et alt større virkefelt. Spesielt gjelder dette introduksjonen av adgangsreguleringer i fisket etter torsk nord for 62N i 1990 (jfr. lukkingen av kystfisket etter torsk og introduksjonen av fartøykvoteregimet). Med unntak av fartøy over 28 meter som fisker med konvensjonelle redskaper (som garn og line) og rekestrålfisket sør for 62N, er adgangsbegrensinger gjennom årlige deltakeradganger kun benyttet i kystfiskeflåten (fartøy under 28 meter).

Tabell 4
Deltakeradganger i norske fiskeri, 2004 og 2009.

Ulike fiskeri/År:	Antall deltakeradganger	
	2004	2009
Torsk, hyse og sei nord for 62N, <28m.	2685	1935
NVG-kystfartøygruppen	661	484
Sei nord, notfatøy 13-27.5 m.	226	155
Kystmakrell- not, 13-21.35 m.	103	46
Kystmakrell- garn/snøre, 13-21.35 m.	83	55
Kystmakrell- not <13 m.	204	163
Kystmakrell- garn/snøre <13m.	206	170
Kystrekestrål sør 11 m. og over	197	147
Nordsjøsild- notfatøy <21.35m.	121	92
Sei sør- notfatøy 13-27.5m.	67	58
Konv. fartøy <28 m. torsk sør for 62N	48	58
Ringnot 70-90 fot (SUK) nordsjøsild	20	17
Ringnot 70-90 fot (SUK) makrell	20	17
Konv. fartøy >28 M.	53	35(13)*
Kongekrabbe	255	202
Totalt antall deltakeradganger:	4949	3634

*: deltakeradgang for fiske etter sei (garn).

Kilde: Fiskeridirektoratet, 2010.

Oversikten viser at det er totalt 15 ulike typer deltakeradganger. Over halvparten av det totale antall deltakeradganger er knytta til fisket etter torsk, hyse og sei nord for 62N. Mens det var knappe 5000 deltakeradganger i 2004, er antallet redusert til vel 3500 adganger i 2009. Antall deltakeradganger for torsk, hyse og sei nord for 62N dominerer sterkt. I 2009 utgjorde disse deltakeradgangene over 50 % av alle rettighetene innen konvensjonell sektor.

Det er viktig å presisere at et gitt fartøy kan disponere flere ulike deltakeradganger, eksempelvis kvoterett i Gruppe I for torsk, sei og hyse, NVG-sild og seinot. I kystfiskeflåten er det et betydelig innslag av mangfold og ulike kombinasjoner. Det er en tendens til at antall kombinasjoner av ulike deltakeradganger øker med størrelsen på fartøyet. Dette betyr at et gitt fiskefartøy kan disponere flere rettigheter innen ulike typer fiskeri, eksempelvis rettigheter innen torsk, hyse og sei i lukket gruppe (Gruppe I), NVG-sild og seinot innen pelagisk sektor. I motsetning til havfiskeflåten, er det med dette et viktig særtrekk i kystflåten at mange fartøyer har en teknologisk tilpasning til fisket som kombinerer fiske etter hvitfisk (bunnfisk) og pelagiske fiskeri:

Tabell 5⁷

Antall kystfiskefartøy fordelt etter ulike kombinasjoner av deltakeradganger, 2003 og 2009.

	2004	2009
- Gruppe I < 28 meter	2010	1567
- NVG sild, kyst < 27.5 meter	64	19
-Seinot, nord- 13 – 27.5 meter	2	-
-Makrell	200	154
-Reke, sør- 11 meter >	112	96
-Nordsjøsild	6	1
-Seinot, sør- 13 – 27.5 meter	-	-
-Torsk, sør 62N- <28 meter	12	12
1. Gruppe I + NVG kyst	149	105
2. Gruppe I + NVG kyst + Seinot, nord	123	74

⁷: For en oversikt av ressursfordelingen mellom ulike fartøy- og redskapsgrupper, se Vedlegg I.

3. Gruppe I + NVG kyst + Seinot, nord + Makrell	16	12
4. Gruppe I + NVG kyst + Seinot, nord + Makrell + Nordsjøsild	32	20
5. Gruppe I + NVG kyst + Seinot, nord + Makrell + Nordsjøsild + Reke	2	1
6. Gruppe I + NVG kyst + Seinot, nord + Makrell + Reke, sør	-	1
7. Gruppe I + NVG kyst + Seinot, nord + Nordsjøsild	-	-
8. Gruppe I + NVG kyst + Seinot, nord + Reke, sør	-	-
9. Gruppe I + NVG kyst + Makrell	44	32
10. Gruppe I + NVG kyst + Reke, sør	-	1
11. Gruppe I + NVG kyst + Makrell + Nordsjøsild	8	5
12. Gruppe I + NVG kyst + Nordsjøsild	-	-
13. Gruppe I + NVG kyst + Reke, sør	1	2
14. Gruppe I + Seinot, nord	11	14
15. Gruppe I + Seinot, nord + Makrell	-	1
16. Gruppe I + Seinot, nord + Nordsjøsild	1	2
17. Gruppe I + Seinot, nord + Reke, sør	-	2
18. Gruppe I + Makrell	99	89
19. Gruppe I + Makrell + Nordsjøsild	1	2
20. Gruppe I + Makrell + Reke, sør	4	4
21. Gruppe I + Reke, sør	3	2
<hr/>		
22. NVG kyst + Seinot, nord	3	2
23. NVG kyst + Seinot, nord + Makrell	6	3
24. NVG kyst + Seinot, nord + Makrell + Nordsjøsild	11	17
25. NVG kyst + Seinot, nord + Makrell + Nordsjøsild + Reke, sør	1	3
26. NVG kyst + Seinot, nord + Makrell + Reke, sør	1	2
27. NVG kyst + Seinot, nord + Nordsjøsild	2	1
28. NVG kyst + Makrell	39	27
29. NVG kyst + Makrell + Nordsjøsild	40	33
30. NVG kyst + Makrell + Nordsjøsild + Reke, sør	4	2
31. NVG kyst + Makrell + Reke, sør	3	2
32. NVG kyst + Nordsjøsild	13	8
33. NVG kyst + Nordsjøsild + Reke, sør	-	-
34. NVG kyst + Reke, sør	7	2
35. Seinot, nord + Makrell + Reke, sør	-	1
36. Seinot, nord + Reke, sør	-	-
<hr/>		
37. Makrell + Nordsjøsild	15	15
38. Makrell + Nordsjøsild + Reke, sør	1	-
39. Makrell + Reke, sør	37	25
<hr/>		
Totalt :	3081	2360

Kilde: Fiskeridirektoratet, 2010.

Oversikten viser totalt 39 ulike kombinasjoner av ulike deltakeradganger i kystfiskeflåten. Kystfartøyer som har utelukkende rett til å fiske torsk, hyse og sei nord for 62N under Gruppe I, er likevel den klart mest dominerende gruppen. Av totalt 3081 ulike deltakeradganger i 2004, var det hele 2010 fartøyer som utelukkende hadde rett til kvoter i regi av Gruppe I. Av totalt 2360 ulike deltakeradganger i 2009, var det hele 1567 deltakeradganger som utelukkende var knytta til kvoterett for torsk, hyse og sei i Gruppe I.

Til tross for at ensidig kvoterett i Gruppe I dominerer sterkt, er der likevel et betydelig innslag av ulike kombinasjoner og rettigheter innen ulike fiskeri. Mens det i 2004 var 1071 fartøyer som disponerte ulike deltakeradganger, var det 793 fartøyer som disponerte ulike deltakeradganger i 2009. I 2009 var det 105 fartøyer som hadde kvoteretter innen Gruppe I og NVG-sild. I tillegg var det 74 fartøyer som også disponerte rettigheter innen seinot nord for 62N samt kvoter for makrell. Ytterligere 20 fartøyer hadde i tillegg rettigheter i fisket etter Nordsjøsild mens hele 89 fartøyer kombinerte fiske etter kvoter i Gruppe I og makrell. For den delen av kystfiskefartøyer som ikke disponerer kvoter i regi av Gruppe I (torsk, sei og hyse nord for 62N), er det ulike kombinasjoner av rettigheter innen NVG-sild, seinot nord for 62N, makrell og nordsjøsild som dominerer. I forhold til fiske med seinot, torsk med snurrevad, not etter NVG-sild, legger Konesjonsforskriftene føringer på utformingen av fartøyene. I følge forskriften (op. cit), er det ikke lov til å ha fartøyer som har større lasterom enn 500m³ til å utøve fiskeria som er nevnt over (jfr. kap. 3.4).

Oppstillingene i tabell 3, 4 og 5, viser til intervensjon i forhold til ulike fartøy- og redskapsgrupper på ulike tidspunkt og ut fra ulike formål. Reguleringer kan forstås på bakgrunn av behovet for å hindre en ukontrollert økning i fangstkapasiteten, hindre overfiske, oppnå et gitt beskatningsmønster, unngå prispress gjennom en ukontrollert økning i fangstratene for ulike fiskeslag samt regulere adgangen til ulike fiskefelt (areal). Etter lukking- og fordeling av knappe fiskeressurser til ulike fartøy- og redskapsgrupper, har det også vært en grunnleggende målsetting å hindre ”knoppskyting” eller ukontrollert økning av fangstkapasiteten fra ”eksterne” fartøyer som ikke hører til en bestemt reguleringsgruppe.

Med referanse til bruken av konsesjoner i havfiskeflåten og deltakeradganger i kystfiskeflåten, er det i dag knytta 15 ulike typer konsesjoner i havfiskeflåten mens det i kystflåten er 11 ulike adgangsbegrensinger. Felles for både kyst- og havfiskeflåten, er at det er ca. 20 ulike kommersielle fiskeslag som er gjenstand for kvoteregulering. I tillegg gjelder det at både konsesjoner og adgangsreguleringer er rettet mot bestemte fiskeri med bestemte fiskeredskaper. I noen av reguleringsgruppene er det bare enkelte av fartøyene som har adgang til å nytte et bestemt redskap i et gitt fiskeri, eksempelvis gruppen konvensjonelle havfiskefartøyer som kan fiske arten sei med garn (totalt 13 fartøyer av totalt 35 fartøyer i gruppen konvensjonelle fartøyer over 28 meter, jfr. tabell 3). I andre grupper er det en betydelig overlapping av ulike fartøyer som har deltakeradgang til å fiske med ulike redskaper etter samme fiskeslag. Dette gjelder eksempelvis fiske etter arten sei med not og med konvensjonelle redskaper. I andre fiskerier er det fleksibelt valg av fiskeredskaper en vei, eksempelvis at trålfartøyer kan fiske med not, men at notfartøyer ikke kan fiske med trål. Dette regelverket gjelder eksempelvis i fisket etter makrell for kystgruppen og når det gjelder pelagiske trålere i havflåten. I tillegg gjelder det at kystfiskefartøyer fritt kan velge mellom alle de fire konvensjonelle redskapstypene (garn, line, juksa og snurrevad) mens det er knytta konsesjonskrav for den konvensjonelle havfiskeflåten til å fiske med snurrevad.

I forhold til tema "fritt redskapsvalg", er det følgelig viktig at fordelingspolitikken ikke bare gir retning for en gitt fordeling mellom ulike fartøy- og redskapsgrupper, men den låser også delvis fast en gitt teknologisk tilpasning til fisket.

Fordelingen av fiskeressursene er ikke *en ansiktsløs fordeling* mellom et gitt antall tilfeldige fartøyer, men fordelingsmekanismen er knytta til vidtrekkende vilkår for den teknologiske tilpasningen. Reguleringene omfatter antall fartøyer, bruken av ulike fiskeredskaper, den tekniske utformingen og sosio-økonomiske faktorer. *I tillegg gjelder det et grunnleggende prinsipp om relativ stabilitet i kvotefordelingen mellom ulike grupper og herunder forbud om transaksjoner av kvoter- og fartøyer på tvers av de ulike gruppene.*

Fiskeflåten kan med dette omtales som en gjennomregulert og politisert sektor. I

fiskeriforvaltningen har imidlertid strukturtiltak fått en helt sentral posisjon for å realisere viktige målsettinger som økt økonomisk effektivitet, grunnlag for flåtefornyelse samt at fiskeflåten skal være en konkurransedyktig- og attraktiv arbeidsplass. I det følgende skal vi derfor ta for oss noen trekk ved strukturpolitiske tiltak innen ulike fartøy- og redskapsgrupper.

8. Deregulering og markedsorientering

8.1. Strukturpolitikk og friere fartøyutforming.

I styringen av den teknologiske- og strukturelle tilpasningen i fisket, er det knytta et betydelig spenningsforhold mellom de ulike elementene av fiskeriforvaltningen. Mens det har vært en langvarig prosess for å oppnå stabilitet og forutsigbarhet i metodikken for mengdemålinger av fisk, systemet for produksjon av TAC'er og relativ stabilitet i kvotefordelingen mellom grupper, er det betydelig dynamikk i teknologiutviklingen. Fiskefartøyer blir stadig mer effektive. For å unngå ulønnsom overkapasitet i forhold til et begrensa ressursgrunnlag, legge grunnlag for flåtefornyelse samt at fiskeflåten skal være konkurransedyktig og følge pris- og kostnadsutviklingen i en åpen økonomi, er det nødvendig med en årlig effektivisering på 3-4 %. Gitt at de fleste fiskeressursene er maksimalt utnyttat i forhold til målene om MSY og at ressursfordelingen mellom grupper ligger fast, fordrer effektivitetsmålet en reduksjon i antall fiskefartøyer (NOU 2006:16).

I både kyst- og havfiskeflåten er det introdusert omfattende strukturpolitiske tiltak for å redusere antall fartøyer i de respektive gruppene. Systemet bygger primært på markedsbaserte transaksjoner av kvoter/fartøyer for å styrke kvotegrunnlaget til gjenværende fartøyer, men det refererer også til offentlig kondemneringsordning for de minste kystfiskefartøyene

8.1.1. Strukturtiltak i den pelagiske havfiskeflåten.

Også pelagisk sektor har vært gjenstand for betydelige strukturendringer. I ringnotflåten refererer dette først til ordningen med såkalte konsesjonssammenslåing på 70-tallet. Ordningen ble så avløst av en kondemneringsordning for både ringnotflåten og den pelagiske trålerflåten samt støtte til salg av fartøyer til utlandet. Fra 70-tallet og fram til 90-tallet, reduseres antall ringnotfartøyer fra 220 enheter til 120 fartøyer. Mens enhetskvoteordningen ble etablert i 1996

for den øvrige havfiskeflåten, introduseres enhetskvoteordningen i 2002 for pelagisk sektor. På linje med den øvrige havfiskeflåten etableres strukturkvoteordning i 2005, med endringer i 2007. I dag kan man sette opp følgende status for den pelagiske havfiskeflåten:

Tabell 8.
Utvikling antall pelagiske havfiskefartøyer, 2002 – 2009.

	2002	2009
Antall fartøy i ringnotgruppen	101	80
Antall pelagiske trålere	60	26
Antall Nordsjøtrålere	17	9
Totalt:	178	115

Kilde: Fiskeridirektoratet, 2010.

Antall fartøyer viser betydelig reduksjon og dette gjelder spesielt innen gruppen pelagisk trål. De tre gruppene kan videre deles opp i følgende tillatelser:

Tabell 9.
Pelagisk havfiske fordelt på ulike fartøygrupper, 2009.

	antall
Ringnot	25
Ringnot og pelagisk tråltillatelse	10
Ringnot og kolmuletråltillatelse	45
Pelagisk tråltillatelse	26
Nordsjøtråltillatelse	9
Totalt:	115

Kilde: Fiskeridirektoratet, 2010.

Mens fiskeflåten innen torskefisk m.v. har etablert et system med kvotefaktorer etc. som referanse for strukturtiltak, er det primært et kombinert system med basistonn og maksimalkvoter

innen pelagisk sektor. I dag kan ringnotflåten konsentrere opp til 650 basistonn som grunnlag for kvoteberegning innen NVG-sild, makrell, nordsjøsild og lodde. For den delen av ringnotflåten som også disponerer tillatelse til kolmuletråling, har fartøyene i utgangspunktet lik maksimalkvote i form av en kvotefaktor. Innen kolmuletråling kan fartøyene strukturere til to maksimalkvoter samt fri tilpasning av lasteromskapasitet, men begrensa oppad til maksimalt 2000 tonn. På linje med flåten innen torskesektoren, gjelder ulike satser for avkortingsregler til fellesskapet ved transaksjoner av fartøy og kvoter mellom aktører. Pr. 2009 er det 26 fartøyer som er fullstrukturerte innen denne fartøygruppen mens gjennomsnittlig basistonnasje pr. fartøy er 523 basistonn.

Også gruppen pelagiske trålere har etablert et system som baseres på basiskvoter (maksimalt 630 basistonn) som grunnlag for kvoteberegning i fisket etter NVG-sild, makrell, nordsjøsild og lodde. I tillegg disponerer pelagiske trålere kvoter i fisket etter kolmule, tobis og øyepål, målt etter fartøyenes konsesjonskapasitet pr. 31.12.2001. pr. 2009 er det totalt 6 fullstrukturerte pelagiske trålere (630 basistonn) mens gjennomsnittlig basistonnasje for gruppen er 413 (ref.: basistonn for kvoter innen makrell). I strukturvoteordningen for pelagiske trålere, overføres 100% av basistonnasjen til gjenværende fartøy, men begrensa oppad til 630 basistonn og maksimalt 1000 tonn av konsesjonskapasiteten.

Den tredje delen innen pelagisk havfiske, er gruppen Nordsjøtrål. En Nordsjøtråltillatelse gir adgang til de samme fiskeriene som en pelagisk tråltillatelse. Forskjellen mellom fartøyer innen Nordsjøtrål og pelagisk trål, refererer til begrensninger i fartøyenes størrelse (jfr. Konsesjonsforskriften § 2 – 6 og 2 – 7). Pr. 2009 var ingen av fartøyene i gruppen Nordsjøtrål fullstrukturerte. På fartøynivå var gjennomsnittlig basistonnasje- og konsesjonskapasitet, hhv. 137 (makrell) og 200 tonn.

I tillegg til de tre pelagiske fartøy- og redskapsgruppene som er beskrevet foran i dette kapitlet, refererer ressursfordelingen av pelagiske fiskeslag også mindre fartøyer med deltakeradgang til pelagiske fiskeslag som er ført opp i hhv. tabell 4 og tabell 5.

Tabell 10.
Kvotefordeling (tonn), NVG sild og makrell, 2010.

Fartøygrupper	NVG sild kvote	Makrell kvote
Ringnot	464 974	
Ringnot >90 fot		124 285
Ringnot 70-90 fot		11 228
Trål	94 167	7 051
Kyst- lukket gruppe	329 399	
Kyst- åpen gruppe	2 000	
Kystnot under 13 m st. l.		5 517
Kystnot 13 m. st. l. og over		16 420
Garn/snøre		11 274
Åpen gruppe		400
Landnot (NSSL)		100
Agn	1 000	1 000
FoU og forvaltning	3 090	3 150
<u>Annet (inkl.fritidsfiske)</u>		
Totalt	894 630 tonn	180 425

Kilde: Fiskeridirektoratet, 2011.

Av en norsk totalkvote på knappe 900 000 tonn NVG-sild, tildeles ringnotgruppen over 90 fot, 465 000 tonn eller ca 52 % av norsk TAC. Resterende kvoter fordeles på hhv. åpen- og lukka notgruppe mens vel 94 000 tonn tildeles pelagisk trål.

I fisket etter makrell er det et større innslag av ulike teknologiske tilpasninger til fisket. Her er norsk totalkvote fordelt på flere fartøy- og redskapsgrupper. Ved siden av den havgående ringnotflåten og ulike kategorier innen kystnot, er det også øremerka egne kvoter (gruppekvote) til fiske med garn og snøre (11 274 tonn).

8.1.2. Strukturtiltak i havfiskeflåten som fisker torsk mv.

For havfiskeflåten ble en kondemneringsordning alt introdusert for ringnotflåten på 70-tallet. På 80-tallet lanseres ordningen med s.k. enhetskvoter for havfiskeflåten, først for gruppen småtrål men senere for havfiskeflåten som helhet. Systemet med enhetskvoteordningen utvides i 1996, med rom for å øke antall kvotefaktorer pr. fartøy. I tillegg utvides levetiden for erverva kvoter fra 13 til 18 år, avhengig av om det uttatte fartøyet kondemneres eller ikke. Med Bondevik II-regjeringene avløses enhetskvoteordningen med strukturkvoteordningen, et system som også omfatter kystflåten (St. meld nr. 20, 2002-2003). I forhold til den tidligere enhetskvoteordningen og herunder begrensa levetid på erverva kvoter, ble det knytta permanent eierskap til erverva kvoter under den nye strukturkvoteordningen (maksimalt 3 kvoter pr. fartøy). I tillegg gjelder det at de ulike gruppene fra trålerflåten (jfr. småtrål, ferskfisk/frysetrål, fabrikktrål) slås sammen til ett stor kvotemarked for transaksjoner, men at det fortsatt er knytta betingelser for anvendelsen av kvotegrunnelaget om bord⁸. De nye rammebetingelsene hadde betydelig effekt på flåtestrukturen og fører til en tilnærma halvering av torsketrålerflåten (2005-2006)⁹. I 2006 skjer det imidlertid et skifte av regjeringen. Stoltenberg-regjeringen innfører umiddelbar strukturstopp, og oppretter et utvalg som skal utrede strukturordningene for fiskeflåten (jfr. Myrvang-utvalget, NOU 2006:16). Etter endt utredning og framlegg av St.meld nr. 21, 2006-2007, oppheves permanent eierskap til strukturkvoter. Antall kvoter som kan konsentreres pr fartøy (3) videreføres, mens levetida på strukturkvoter settes til 20 år. I tillegg ble det gitt en %-vis avkortning av erverva strukturkvoter, avhengig av hvor lenge et gitt fartøy har benyttet den tidligere enhetskvoteordningen. Avkortingsregler introduseres også når det gjelder transaksjoner av fartøy og kvoter mellom regioner og diversifiseres etter hvilke regioner kvoter og fartøy overføres til/fra¹⁰ (St. meld nr. 21, 2006-2007). Slike strukturtiltak er også introdusert for den konvensjonelle havfiskeflåten over 28 meter (autolineflåten). Også i denne fartøygruppa har det

⁸ : Om eksempelvis en fabrikktråler integrerer kvoter fra en småtråler, er det ikke anledning til å produsere fileten av dette kvotegrunnelaget.

⁹ : I dag består trålerflåten som fisker torsk mv av 41 fartøyer.

¹⁰ : Avkortning av kvoter ved transaksjoner går tilbake til fellesskapet og fordeles mellom alle aktørene i en gitt gruppe.

vært betydelige strukturedringer og autolineflåten består i dag av totalt 35 enheter¹¹

Strukturtiltakene innen havfiskeflåten er en skrittvis utvikling i forhold til følgende hovedvariable;

- økning i antall kvoter som kan konsentreres pr fartøy
- økt levetid på erverva kvoter (fra enhetskvoteordningen til strukturkvoter)
- sammenslåing av ulike grupper innen for å skape et større kvotemarked.
- regler for transaksjoner av fartøy- og kvoter mellom regioner (avkortingsregler).
- avkortingsregler i forhold til tidligere bruk av den gamle enhetskvoteordningen.

8.1.3. Strukturtiltak i kystflåten som fisker torsk m.v.

Også innen kystflåten har ulike strukturtiltak stått på dagsorden siden 90-tallet, men innholdet er likevel forskjellig fra strukturtiltakene i havfiskeflåten. Før introduksjonen av markedsbaserte transaksjoner av kvoter og fartøy, var strukturtiltakene i kystflåten knytta til endringer i forholdet mellom størrelsen på kvoter og størrelsen på fartøyene. Ved siden av bruken av over-reguleringer for gjennomføringen av fisket, introduseres et system med bruken av skjæringsdato. Sistnevnte var knytta til målsettingen om å skape en mer robust kystflåten i form av å øke andelen av større kystfiskefartøyer. Dette skjedde ved at aktører som byttet ut mindre fartøyer med større fartøyer, fikk tildelt kvoter etter det nye fartøyets lengde. På denne bakgrunn skjer det en betydelig økning i fangstkapasiteten i den største delen av kystflåten (Gruppe 1). For å dempe effektene av over-reguleringer, introduseres det en inndeling av Gruppe 1 etter fire ulike lengdegrupper (Finnmarksmodellen). Etter dette lanseres systemet med s.k. hjemmelslengder som bryter den direkte forbindelsen mellom fartøyets lengde og størrelsen på kvoter, et system som medvirker til at større kystfartøyer kan erverve og fiske på kvoter som opprinnelig stammer fra mindre fartøyer og vice versa.

¹¹ :Fiskebåtredernes Forbund og Norges Fiskarlag (2012) har fremma forslag om å heve autolineflåtens kvotetak fra 3 til 5 enheter. Dette for å redusere antall fartøyer og styrke kvotegrunnlaget til de gjenværende fartøyene (Fiskebåtredernes Forbund, 2012).

Tiltakene som er skissert foran skulle primært bidra til å endre den strukturelle sammensetningen i både kyst- og hav. Med introduksjonen av strukturkvoteordningen i 2003-2004, settes imidlertid markedsbaserte kapasitetsreducerende tiltak i kystflåten på dagsorden. Kjøp og salg av fartøy med kvoterettigheter formaliseres og legaliseres. Gjennom transaksjoner av kvoter og fartøyer mellom aktører, legges det opp til en reduksjon av antall fartøyer og en konsentrasjon av kvotegrunlaget for gjenværende fartøyer. På linje med trålerflåten kan det konsentreres opp til 3 kvoter pr. fartøy, med en levetid på 20 år (St. meld nr. 21, 2006-2007)¹².

I forhold til havfiskeflåten som spesialiserer fiskeriet mot enten bunnfisk eller pelagiske arter, er det imidlertid et mangfold av ulike tilpasninger i kystfiskeflåten (jfr. tabell 5). Som det redegjort for i tabell 5, er det et betydelig innslag av fartøyer som har kombinerte rettigheter innen både torskefiskeri og i pelagisk sektor. Strukturtiltakene kombinert med en sterk vekst av bestanden for NVG-sild, førte til en liberalisering av regelverket for den fysiske utformingen av fartøyer i kystflåten. Grensen på 28 meter oppheves og erstattes med en øvre grense for lasteroms volum. Sistnevnte settes først til maksimalt 300 m³, men økes til 500m³ i 2009 (jfr. Konesjonsforskriftene). En tilsvarende liberalisering av begrensinger i lasteroms volum, er også satt på dagsorden i havfiskeflåten innen torsketrål, seitrål og reketrål. Her er det fremma et forslag om å øke største tillatte lasteroms volum fra dagens regler om maksimalt 1500 m³ til 4000 m³¹³. Dette innebærer en harmonisering av regelverket mellom pelagiske fartøyer og trålergruppene samt, i praksis en fri utforming hva gjelder størrelsen på havfiskefartøyer.

8.2. Liberalisering av regelverket for utformingen av fiskefartøyer

Innenfor rammen av dagens regime representerer opphevelsen av lengdebegrensingene i kystflåten og økningen i lasteromsvolumet i havfiskeflåten, en fundamental liberalisering hva gjelder størrelsen på fartøy i lukket kystgruppe. Det liberaliserte regelverket for utforming av fartøyer, kombinert med hjemmelslengder for transaksjoner av kvoter mellom fartøy, innebærer

¹² Omfanget av strukturkvoter innen torsk og pelagisk sektor som kan konsentreres pr fartøy, er avhengig av når fartøyene starta med strukturering (jfr. 3 + 3 el 3 +1).

¹³ Høringsforslag fra Fiskeri- og kystdepartementet.

et brudd i den opprinnelige forbindelsen mellom størrelsen på kvoter etter fartøyets lengde. Dette betyr at fartøyer på eksempelvis 40-50 meter, kan ha kvoterettigheter som opprinnelig har opphav fra langt mindre kystfartøyer.



A:

B:

Fig 8.

Havgående fartøyer som fisker på kystfiskekvoter (jfr. hjemmelslengder).

A): Lengste lengde: 41.45 meter. Hjemmelslengde, torsk og hyse (kvoter): 27.45 meter. (foto: www.vesseltracker.com).

B): Lengste lengde: 49.82 meter. Hjemmelslengder (kvoter): Nordsjøsild: 14.89 m, NVG-sild: 27.33 m, kystmakrell-not: 18.40 m. (foto: Havyard, 2011).

Kilde: Fiskeridirektoratet (fartøyregisteret), pr. des. 2011.

Denne utviklingen kan også beskrives som overgangen fra et gjennomregulert regime for å styre strukturen i kystflåten gjennom politiske vedtak, til bruken av markedet som en form for autonom selv-regulering av kapasitet- og struktur i flåten. Struktur- og kapasitet i flåten er ikke lenger et ensidig offentlig ansvar. I stedet er kapasitetstilpasningen i fisket, i større grad blitt deregulert og privatisert gjennom transaksjoner av kvoter og fartøy mellom private, økonomiske aktører.

Mens regelverket for bruken av ulike fiskeredskaper altså ligger fast, har det skjedd betydelige endringer i flåten samt en grunnleggende liberalisering av regelverket for utformingen av fartøy.

Denne utviklingen gjelder for både kyst- og havfiskeflåten. Som det er redegjort for i kapittel

8.1, har strukturpolitiske tiltak i første rekke ført til en sterk reduksjon i antall fartøyer og at kvotegrunnlaget er betydelig styrka for de gjenværende fartøyene i respektive grupper.

Internt i både kyst- og havfiskeflåten, innebærer dette endringer langs ulike dimensjoner. I lukket gruppe (Gruppe I) har opphevelsen av lengdebegrensinger (28 meter) og overgangen til å regulere fartøyer etter maksimalt lasteromsvolum (500 m³), ført til økte forskjeller i den fysiske størrelsen på fartøyene. Internt i trålerflåten har imidlertid sammenslåingen av de ulike gruppene til færre kvotemarked, ført til at de tekniske- og strukturelle forskjellene har opphørt. Dette har medvirka til en grunnleggende homogenisering av trålerflåten når det gjelder fysisk størrelse på fartøyene. For flåten som helhet betyr dette at de opprinnelige intensjonene med å bevare en gitt flåtestruktur gjennom fordelingspolitikken og fartøykvoteregimet er redusert, og at de tradisjonelle skillelinjene mellom kyst- og havfiskefartøyer har blitt mindre. Kvalitative aspekter ved å bevare en gitt flåtestruktur i både kyst- og havfiskeflåten har fått mindre betydning. I stedet er det større fokus på rammeverket for strukturpolitikken og målet om å regulere antall fartøyer som preger dagsorden. Denne utviklingen kan knyttes til liberalisering av regelverket når det gjelder utformingen av i første rekke kystfiskefartøyer, betingelsene for markedsbaserte transaksjoner mellom fartøyer i en gitt gruppe, antall kvoter som kan konsentreres pr. fartøy, levetida for erverva kvoter og omfanget av transaksjoner i strukturpolitikken.

Som følge av at korrespondansen mellom størrelsen på tildelte kvoter og størrelsen på fartøyer delvis har opphørt, deler av kystflåten har blitt til havfiskefartøyer hva gjelder teknisk størrelse og ulike grupper av havfiskeflåten er slått sammen til færre- og større kvotemarked, driver flåtestrukturen mot færre- og større enheter. På denne bakgrunn er det derfor et viktig spørsmål om liberaliseringen hva gjelder fartøyutforming og strukturiltak, utfordrer de opprinnelige intensjonene til fordelingspolitikken.

Til tross for betydelige strukturendringer i flåten og liberaliseringen hva gjelder regelverket for fartøyutformingen, ligger likevel fordelingen av fiskeressurser mellom ulike fartøy- og redskapsgrupper fast. Tabellene 11 og 12 gir en oversikt over ressursfordelingen mellom ulike fartøy- og redskapsgrupper.

Tabell 11.
Kvotefordeling, torsk, hyse og sei nord for 62N, 2010.

Fartøygrupper	Torsk kvote	Hyse kvote	Sei kvote
Trål			66 970
Torsketrål	80 785	44 242	53 576
Seitrål	750	750	12 394
Andre trålere			1 000
Not			45 250
Konvensjonelle	182 210	73 408	68 780
Avsetn. Bifangst	9 500		
Lukket gruppe	133 430	54 322	51 585
<i>U 11 m m hj.l.</i>	<i>36 893</i>	<i>6 560</i>	<i>6 466</i>
<i>11-4.99 m hj.l.</i>	<i>35 439</i>	<i>7 889</i>	<i>13 237</i>
<i>15-20.99 m hj.l.</i>	<i>36 613</i>	<i>12 634</i>	<i>8 610</i>
<i>21m og over</i>	<i>24 484</i>	<i>7 840</i>	<i>7 783</i>
Konvensjonelle havfiskefartøy	22 957	13 213	7 566
Åpen gruppe	16 323	5 873	9 629
Levende fangst	300		
FoU og forvaltning	7 000	2 000	800
Agn			350
Rekreasjons- og ungdomsfiske	7 000		
Annet/fritid			800
Tilbakeført 3. landskvote	4 684	2 459	
Totalt	282 729	122 859	182 950

Kilde: Fiskeridirektoratet, 2011.

Tabellen gir en oversikt over kvotefordelingen av torsk, hyse og sei mellom ulike fartøy- og redskapsgrupper nord for 62N. Fordelingen av torsk mellom trål og konvensjonell sektor følger trålstigen. Innad i konvensjonell sektor er fangstene fordelt på garn, line, juksa og snurrevad. I den minste delen av kystflåten er det frihet hva gjelder bruken av ulike fiskeredskaper. Samtidig er det knyttet vilkår til utformingen av fartøyer når det eksempelvis gjelder fiske med snurrevad og not. I fisket etter sei nord for 62N, er not et viktig redskap og tildeles ca. 25 % av totalkvotene. Merk at fartøyene i lukket gruppe er regulert med basis i hjemmelslengder.

Det kan imidlertid være betydelige avvik mellom en gruppes tildelte kvoter og faktisk fangst. Dette gjelder eksempelvis lukket gruppe og fiske av hyse. Mens lukket gruppe ble tildelt en samla kvote på 54 322 tonn, ble faktisk fangst registrert til 34 923 tonn for 2010. Gruppen

konvensjonelle havfiskefartøy ble tildelt en kvote på 13 213 tonn hyse mens faktisk fangst er registrert med 24 209 tonn for 2010. Åpen gruppe ble tildelt 5873 tonn mens faktisk fangst er registrert med 2062 tonn. Også når det gjelder fiske etter sei nord for 62N, er det avvik mellom tildelte gruppekvoter og faktisk fangst. Dette gjelder eksempelvis not-gruppen som ble tildelt 45 250 tonn mens faktisk fangst er registrert med 58 068 tonn. Når det gjelder lukket gruppe for konvensjonelle fartøyer, ble gruppen tildelt 51 585 tonn med faktisk fangst er 36 097 tonn.

Også når det gjelder fisket etter sei sør for 62N, er kvotene fordelt mellom ulike fiskeredskaper (trål, not, garn (konvensjonell). Mens trålerflåten er tildelt ca. 30 % av kvotene for torsk og hyse nord for 62N og ca. 37 % av seikvotene nord 62N, er trålerflåten tildelt 76 % av seikvotene sør for 62N:

Tabell 12.
Kvotefordeling (tonn), sei sør for 62. N, 2010.

<u>Fartøygrupper</u>	<u>Kvote (tonn)</u>
Not	5 500
Konvensjonelle	8 000
Trål	42 812
-Torsketrålere	27 603
-Seitrålere	7 184
-Nordsjøtrålere o.a	5 025
-Bifangst ind.trål	3 000
FoU/skole	250
<u>Annet (agn/fritid)</u>	
<u>Totalt</u>	<u>56 562 (tonn)</u>

Kilde: Fiskeridirektoratet, 2011.

I trålfisket etter sei sør for 64N, kan fartøyene fritt velge mellom bruken av flytetrål- eller bunntrål. De konvensjonelle fartøyene refererer til den delen av autolineflåten som har garn-rett (13 fartøyer). I 2010 ble den totale kvoten tilnærma maksimalt utnyttet av flåten som helhet, men

verken fartøy som fisker med konvensjonelle redskaper eller not utnyttet tildelte gruppekvoter. For de to gruppene var utnyttelsesgraden hhv. 56.2 % og 78 %. Trålerflåten som helhet ble tildelt en totalkvote på knappe 43 000 tonn mens faktisk fangst var 45 000 tonn.

Med referanse til ressursfordelingen i tabellene 10, 11 og 12, er det viktig at ressursfordelingen ikke bare fordeler fiskeressurser mellom aktører, men fordelingspolitikken er også koplet til institusjonelle vilkår for bruken av ulike typer fiskeredskaper i fisket.

8.3. Fritt redskapsvalg

Den neste dimensjonen hva gjelder liberalisering og eventuelle effekter på fordelingspolitikken, refererer til en potensiell deregulering når det gjelder bruken av ulike fiskeredskaper.

Som grunnlag for Fiskeri- og kystdepartementets (2010) høringsnotat om å gå inn for redskapsfleksibilitet i forholdet mellom ringnot og pelagisk trål, er det bl.a. redegjort for noen prinsipielle synspunkter som også kan være relevant for drøftingen om fritt redskapsvalg innen andre fartøy- og redskapsgrupper- og kvoteregulerte fiskeri. Her vises det bl.a. til at restriksjoner hva gjelder bruken av ulike fiskeredskaper, var innført i en tid med et svakere ressurs hensyn i fiskeriforvaltningen. I tida før introduksjonen av det moderne ressursforvaltningsregimet og herunder TAC-produksjonen, var det følgelig mest fokus på innsatsreguleringer i fisket. Slike reguleringer refererer til begrensinger i antall fartøyer og når det gjelder bruken av ulike fiskeredskaper i havfiskeflåten. Stengingen av den åpne allmenningen og introduksjonen av lukka- og kvoteregulerte fiskeri for de fleste kommersielle fiskebestandene, er selve grunnlaget for bruken av innsats- og uttaksreguleringer på gruppe- og fartøynivå. Introduksjonen av kvotereguleringer via TAC-produksjonen og ressursfordelingen, har fjerna forbindelsen mellom ubegrensa fangstrater etter effektiviteten til et gitt fiskeredskap. Restriksjoner i fangstuttaket i form av strenge kvotereguleringer, har gitt grunnlag for å vurdere en friere bruk av fiskeredskaper innenfor rammen av dagens kvoteregime. I tillegg gjelder det at utviklingen av regelverket hva gjelder seleksjonsinnretninger i fiskeredskaper, minstemål på fisk og områdereguleringer etc. har bidratt til et mer målretta fiske av en gitt kvoteregulert fiskeressurs.

Innenfor rammen av dagens regime, kan følgelig andre- og nye hensyn, gi grunnlag for at fiskerne i større grad bør kunne velge det fiskeredskapet som passer best til gjennomføringen av

eget fiske. I lys av dagens kvoteregulerte fiskeri (uttaksreguleringer), refererer slike nye hensyn bl.a. til krav om å gjennomføre fisket på en mer effektiv- og lønnsom måte. På denne måten er det også et spørsmål om friere redskapsvalg i fiskeflåten kan være et bidrag til å styrke konkurransedyktigheten i forhold til alternative sysselsettingssystemer (eksempelvis olje/gass-sektoren), sikre rekruttering til fiskeryrket samt gi grunnlag for flåtefornyelse. Over tid er det også et sterkere fokus på å redusere forbruket av drivstoff samt økt fokus på miljøtiltak som å redusere utslipp av klimagasser som NO_x og CO₂ fra fisket.



Fig. 9.

Kan autolineflåten fiske torsk etc. med snurrevad i framtida? Foto: www.sintef.no.

Eksemplene over viser imidlertid at tema fritt redskapsvalg eller redskapsfleksibilitet, utfordrer et sett av ulike problemstillinger, eksempelvis forholdet til fangstområder (areal) for bruken av et gitt redskap samt vilkår for fartøystørrelse og den institusjonelle koplingen til bruken av ulike fiskeredskaper. Som det tidligere er redegjort for, er regelverket for bruken av ulike fiskeredskaper er primært formulert i Utøvelsesforskriften (2004). Men dersom vi uttrykker at bruken av ulike fiskeredskaper også har en direkte korrespondanse til vilkårene for den fysiske størrelsen til fiskefartøy og til vilkårene for ulike tillatelser, har spørsmålet om fritt redskapsvalg også en forbindelse til Konesjonsforskriftene (2006) (jfr. kap. 3, om lovgrunnlaget). Vilkår for bruken av fiskeredskaper, er også uttrykt i de ulike forskriftene for gjennomføringen av ulike

fiskeri (se eksempelvis Forskrift om regulering av fisket etter torsk, hyse og sei nord for 62N i 2012, og herunder områdereguleringer).

Dette notatet handler imidlertid primært om å gi en overordna referanse til hvorfor vi forvalter fisk og fiskere, utviklingen av ulike prinsipper for fiskeriforvaltningen og hvordan ulike fartøy- og fiskeredskaper er regulert i regi av fiskeriforvaltningen. Vi har vært opptatt av å prøve belyse hvorfor fiskeredskaper er regulert i forhold til målene for fiskeriforvaltningen. I tillegg har vi prøvd å ta for oss hvilke faktorer som kan påvirke forholdet mellom redskapsfleksibilitet og vilkårene for å holde ved like ressursfordelingen mellom ulike fartøy- og redskapsgrupper av i dag.

I den norske fiskeriforvaltningen er vilkårene for bruken av både fiskefartøy og fiskeredskaper strengt regulert. Restriksjonene har en overordna referanse til målene for fiskeripolitikken. I dette bildet har reguleringen av fartøy og fiskeredskaper en forbindelse til fordelingspolitikken. I dagens system fordeles kvotene etter langsiktige fordelingsnøkler, som i hovedsak er basert på historisk fangst. I eksempelvis torskefisket nord for 62 breddegrad, er trålstigen og fordeling av kvoteandeler til gruppene i Finnmarkmodellen eksempler på slike nøkler. Trålstigen som fordelingsprinsipp bygger på (skjøre) kompromisser i fiskernes organisasjoner om hvordan ressursene bør fordeles. Tilsvarende fordelingsprinsipper gjelder også mellom ulike fartøy- og redskapsgrupper i pelagisk sektor. I tråd med fordelingspolitikken intensjoner om å holde ved like en variert flåtestruktur, kan ikke kvotefaktorene flyttes fra en gruppe til en annen. Imidlertid åpner strukturpolitikken for at faktorer kan overføres mellom fartøy internt i de ulike fartøy- og redskapsgruppene. I kystfisket etter torsk er i det i dag, med unntak for trål og snurpenot, fritt redskapsvalg. Ut fra redskapstype oppgitt fra salgslagene synes det å være mindre endringer i redskapsbruken i kystfiskeflåten, men et rimelig stabilt beskatningsmønster¹⁴.

I et historisk perspektiv skulle fordelingspolitikken bidra til å ivareta ulike overordna mål for fiskeripolitikken. Slike mål refererer til en stabil ressursfordeling mellom ulike grupper samt

¹⁴ : Bruken av snurrevad, garn og not (for sei) øker sine andeler mens line og juksa reduseres i kystflåten (Henriksen & Svorken, 2012). Som en midlertidig prøveordning har det siden 2007 vært lov til å fiske med pelagisk trål etter torsk og hyse nord for 62N for den tradisjonelle torsketrålerflåten. Bruken av pelagisk trål har likevel vært svært begrensa. I 2010 ble det totalt fiska 385 tonn torsk nord for 62N med flytetral (Fi.Dir, 2012).

holde ved like en variert flåtestruktur og sikre sysselsetting i fiskeriavhengige distrikter. Med referanse til framveksten av ulike strukturpolitiske tiltak, kan imidlertid fordelingspolitikken også oppfattes som en overordna ramme og som grunnlag for regulering av ulike markeder for omsetning av fiskefartøy med kvoterettigheter under gitte vilkår. Med referanse til målene om å holde ved like en variert flåtestruktur etc, er det et viktig poeng at fordelingspolitikken delvis låser fast ulike teknologiske tilpasninger til fisket. Et sentralt element er dermed at ulike komponenter av regulerings- og fordelingsystemet har som hensikt å produsere helt bestemte effekter i forhold til relasjonene mellom samfunn-fiskeri-natur (figur1). De ulike komponentene er vevd tett sammen og de er gjensidig avhengig av hverandre (jfr. fig. 8).

Så lenge uttaket skjer med de typer redskaper som tradisjonelt er benyttet innenfor hver reguleringsgruppe, sementerer fordelingspolitikken bestemte teknologiske strukturer og adferd når det gjelder selve utøvelsen av fisket. Ulike tilpasninger genererer ulike effekter på fiskebestandene, eksempelvis i forhold til beskatningsmønsteret av en gitt populasjon. Videre legger det føringer på viktige indikatorer som fangstområder, sesongprofiler, forbruket av drivstoff og den generelle samhandlingen mellom fangstleddet og den landbaserte foredlingsindustrien.

I forhold til tema fritt redskapsvalg, har Fiskeri- og kystdepartementet signalisert at fordelingsnøkklene mellom dagens ulike fartøy- og redskapsgrupper skal ligge fast. Dette må bety at fritt redskapsvalg skal foregå innenfor rammene av ulike fartøy- og redskapsgrupper av i dag.

Et grunnleggende spørsmål, er likevel om fritt redskapsvalg kan utfordre dagens ressursfordeling mellom ulike fartøy- og redskapsgrupper.

I spørsmålet om redskapsfleksibilitet kan påvirke ressursfordelingen mellom grupper, kan en viktig tilnærming være at fritt redskapsvalg bidrar til å bygge ned de institusjonelle barrierene mellom ulike fartøy- og redskapsgrupper. Når reglene for bruken av ulike fiskeredskaper liberaliseres, er det et viktig spørsmål om slik liberalisering bidrar til en økt homogenisering hva gjelder bruken av fiskeredskaper over tid, og at kvotene fiskes med et redusert mangfold av fiskeredskaper. En slik utvikling kan føre til at det teknologiske mangfoldet i fiskeflåten

reduseres og at vi opplever økt teknologisk standardisering i fiskeflåten. På denne måten kan redskapsfleksibilitet øve press på den strukturelle sammensetningen i flåten og når det gjelder fordelingen av fiskeressurser etter ulike fartøy- og redskapsgrupper.

Dersom fartøyer som hører til ulike fartøy- og redskapsgrupper av i dag, fisker tildelte kvoter fra kvoteregulerte bestander med like fiskeredskaper, er det et grunnleggende spørsmål om redskapsfleksibilitet bidrar til å redusere den fordelingspolitiske begrunnelsen for å holde ved like dagens ressursfordeling/gruppeinndeling etter dagens fartøy- og redskapsgrupper. I forskrift av 4. mars 2005 nr. 193, Om strukturkvoteordning mv. for havfiskeflåten, fremgår det bl.a. i § 8 at fartøy med torskestråltillatelse kan strukturere kvoter mellom de opprinnelige strålgroppene (gruppene fabrikkstrål og frysestrål) samt tildeles strukturkvote av sei på grunnlag av uttak av fartøy fra seistrålgroppen *uten hinder av kravet i § 5 første ledd om at fartøyene må tilhøre samme fartøygruppe* (vår utheving). Videre kan det tildeles inntil 2 seistrål-kvotefaktorer av sei nord for 62N og inntil 2 seistrål kvotefaktorer av sei sør for 62N som slik strukturkvote, uavhengig av fartøyets samlede kvotefaktorer i torskestrålgroppen (min uthev).

Begrunnelsen her om at seikvoter kan struktureres mellom to institusjonelt atskilte grupper, må ha sammenheng med at fartøy i begge gruppene fisker på samme kvoteregulerte ressurs (sei), med de samme typer redskapene (strål). En parallell debatt har også referanse til forholdet mellom pelagisk strål og ringnot. Som følge av innføringen av redskapsfleksibilitet mellom de to gruppene, er det bl.a. stilt spørsmål om slik redskapsfleksibilitet kan gi grunnlag for å slå sammen de to gruppene til en felles gruppe eller til ett større fartøy- og kvotemarked. Mao, dersom redskapsfleksibilitet bidrar til en økt teknologisk homogenisering mellom grupper som fisker på samme kvoteregulerte ressurs, er det et sentralt spørsmål om friere redskapsvalg driver fram en debatt om sammenslåing av dagens grupper til færre- og større reguleringsgrupper eller kvotemarkeder. Slike problemstillinger er knyttet direkte til fordelings- og strukturpolitikken mellom dagens ulike fartøy- og redskapsgrupper.

Økt teknologisk standardisering mellom fartøy som i utgangpunktet tilhører ulike grupper, kan også bidra til å redusere begrunnelsen for å holde ved like ulike restriksjoner etter lengde på fartøyene. En slik problemstilling har eksempelvis forbindelse til regelverket som begrenser lasteroms volum for fartøyer som fisker med snurrevad og sei med not (jfr. Utøvelsesforskrifta).



Fig. 10.

... Og blir det lov til bruke flytetral i etter torsk, sei og hyse nord for 64N i framtida?

Foto: Shale Rosen, Havforskningsinstituttet (2011).

I hvilken grad spørsmålet om redskapsfleksibilitet kan påvirke fordelingen av fiskeressurser mellom ulike fartøy- og redskapsgrupper av i dag, trenger imidlertid ikke å korrespondere med en ensidig forventning om homogenisering og standardisering av den teknologiske tilpasningen i fiskeflåten. En bokstavelig fortolking av tema "fritt redskapsvalg", kan også gi grunnlag for nye teknologiske tilpasninger introduseres i fisket. Eksempelvis kan fisket etter torsk med synkenot få ny aktualitet¹⁵. Som det fremgår av tabell 5 (se s. 38), disponerer en rekke fartøyer rettigheter innen torsk, NVG-sild, makrell og seinot. Følgelig er det en rekke fartøyer som allerede er teknologisk utstyrt for å fiske torsk med not. Dersom en slik tilpasning til torskefisket er like fangsteffektivt som dagens alternativ (eksempelvis snurrevad), kan en slik standardisering representere en gevinst for fiskerne.

Både liberaliseringen av fartøyutforming og potensialet for redskapsfleksibilitet, kan oppfattes som en generell deregulering av et gitt regelverk. Prinsipielt indikerer det også en bevegelse i forhold til hva som tidligere var klart definert som et statlig ansvar, og overgangen mot

¹⁵ : Fiske etter torsk med synkenot ble praktisert i Lofoten på 50-tallet, men ble forbudt etter få år. Begrunnelsen var bl. a. at synkenot var for effektivt (se eksempelvis Jentoft & Kristoffersen, 1989).

privatisering av den teknologiske tilpasningen i fisket. Mens statlig styring og ansvar tidligere var retta inn mot kondemneringsordninger og detaljregulering på fartøynivå, er det i dag større fokus på delegasjon, markedsorientering gjennom strukturpolitikken og friere teknologiske tilpasninger innenfor et gitt rammeverk for næringsutøvelsen. Dette gjelder eksempelvis rammeverket for fartøyutforming og en form for autonom selvregulering innenfor rammen av markedsbaserte strukturtiltak etc. Dette betyr at forvaltningen av i dag, i større grad trekker opp de overordna rammebetingelsene for en gitt sektor, og at det gis rom for en friere tilpasning på en gitt arena.

I et historisk- og fiskeripolitisk perspektiv, har fordelingen av fiskeressursene mellom ulike fartøy- og redskapsgrupper en grunnleggende og logisk korrespondanse til målet om å holde ved like en variert flåtestruktur og sikre vilkårene til fiskeriavhengige distrikter etc. I tillegg skal kvotefordelingen hindre at aktører i en gitt gruppe, vokser på bekostning av aktører i en annen gruppe. Om fritt redskapsvalg skal introduseres, fordrer dette at vilkårene i Utøvelsesforskriftene må endres. Om bindingene som i dag er knytta til begrensinger i lasteroms volum for bruken av ulike fiskeredskaper skal oppheves, innebærer det at også Konesjonsforskriftene må endres. Kort sagt, tema redskapsfleksibilitet berører et sett av rammebetingelser som regulerer fisket av i dag.

Vi har uttrykt en hypotese om at dersom aktører innen ulike fartøy- og redskapsgrupper blir mere like, som følge av liberalisert regelverk for fartøyutforming og fritt redskapsvalg, kan dette utfordre legitimiteten for dagens fordelingspolitikk. Følgelig er det et grunnleggende spørsmål om fri fartøyutforming og fritt redskapsvalg, bidrar til økt sammenslåing av det som er separate fartøy- og redskapsgrupper eller kvotemarkeder av i dag, og om det driver mot færre- og større markeder hva gjelder transaksjoner av kvoter og fartøy¹⁶. Hvis så er tilfelle, kan dette åpne opp for ytterligere effektivisering av fisket, men også økt konsentrasjon av kvoter pr. fartøy, færre og større fartøyer samt økt konsentrasjon av eierskap i fangstleddet. Slik kan strukturelle endringer også påvirke maktforholdene mellom fangst- og foredlingsleddet og de generelle rammebetingelsene for fiskerisamfunn, eksempelvis i form av økt teknisk mobilitet i flåten. Over

¹⁶ :Se eksempelvis oversikt over ressursfordelingen av NVG-sild og makrell mellom ulike fartøy- og redskapsgrupper (tabell 10) og når det gjelder ressursfordelingen av torsk, hyse og sei nord for 62N i tabell 11.

tid kan det føre til at antall reguleringsgrupper reduseres og at fiskeflåten i større grad reguleres som en samling individuelle fartøy som besitter ulike kvotefaktorer som kan være gjenstand for transaksjoner.

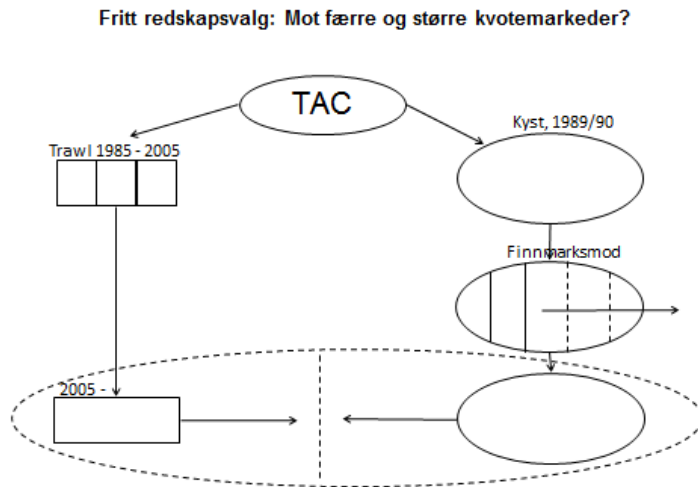


Fig 11.

Fritt redskapsvalg: Mot færre og større kvotemarkeder for både kyst- og havfiskeflåten?

Figuren er en enkel og hypotetisk illustrasjon på utviklingen av ulike grupper innen kyst- og havfiskeflåten. Opprinnelig var trålerflåten inndelt i ulike grupper (småtrål, ferskfisk/frysetrål, saltfisketrål og fabrikktrål), men at de ulike gruppene over tid er slått sammen til færre- og større markeder for transaksjoner av kvoter og fartøy. Når det gjelder utviklingen i kystflåten, var flåten først regulert som en felles gruppe i 1989. Etableringen av fartøykvotesystemet i 1990/91 etablerte et system med kvoter etter fartøyenes størrelse. Senere er systemet med overreguleringer, Finnmarksmodell (inndeling i lengdegrupper) og systemet med hjemmelslengder tatt i bruk. I tillegg har lengdebegrensingene på 28 meter opphørt, og vi har fått reguleringer på lasteroms-volum i stedet (max 500 m³). Dette har ført til at kystfiskefartøyer i Gruppe I, teknisk sett har blitt til havfiskefartøyer. Som ledd i å handtere den framtidige kapasitetstilpasningen i fisket, er det derfor et viktig spørsmål om liberalisering av den fysiske fartøyutformingen og friere valg av fiskeredskaper, bidrar til at flere ulike reguleringsgrupper slås sammen til færre- og større kvotemarkeder.

Som følge av liberalisert fartøyutforming- og potensialet for et friere redskapsvalg, kan det også være relevant å drøfte en framtidig forvaltning som i større grad fokuserer på en kombinasjon av overordna mål for viktige bærekraft-indikatorer, og en mer liberal tilpasning for å oppfylle slike mål (Utne, 2007). Slike nye indikatorer kan eksempelvis være knytta til at det etableres overordna standarder for eksempelvis energiforbruk, beskatningsmønster, kvalitet og stabilitet i fangstmønsteret. En slik tilnærming bryter med dagens detaljerte regime for ulike fartøy- og redskapsgrupper på fartøynivå. I stedet etableres det en kombinasjon av overordna bærekraft-indikatorer og rom for en friere teknologisk tilpasning for å realisere etablerte standarder.

I tillegg gjelder det at problemstillinger knytta til økosystembasert forvaltning, stadig oftere settes på dagsorden (Knool, 2010). Mens dagens reguleringsregime (uttaksreguleringer) baseres i stor grad på forvaltning av enkelt-bestander eller en MSY-forvaltning (se fig. 3) og en viss sementering av teknologi gjennom fordelingspolitikken, representerer økosystembasert forvaltning en mer helhetlig tilnærming til forvaltningen av naturgrunnlaget. Overgangen fra en MSY-forvaltning til en økosystembasert forvaltning, kan eksempelvis bety at viktige bærekraft-indikatorer som forurensing fra fiske (CO₂ og NO_x), skader på havbunn og påvirkning av andre komponenter i økosystemet (eksempelvis sjøfugl), blir nye indikatorer som i større grad skal inkluderes for valg av bærekraftig teknologisk tilpasning til fisket. På denne måten kan en økosystembasert forvaltning forstås som mer åpen- og mottakelig for nye teknologier. En slik tilnærming kan i større grad åpne opp for bruken av andre/nye typer fiskeredskaper eller at eksisterende teknologier får nye referanser, eksempelvis økt fokus på bruken av pelagisk trål for å unngå skader på havbunnen.

Deregulering langs dimensjonene fri fartøyutforming og fritt redskapsvalg, trenger likevel ikke være synonymt med bortfall av reguleringer og overordna mål for fiskeflåten. Styringen av teknologi kan imidlertid bli annerledes i forhold til dagens regime og forsterkes av en økosystembasert tilnærming. I denne sammenhengen kan deregulering hva gjelder friere fartøyutforming, friere redskapsvalg og implementeringen av en økosystembasert forvaltning, føre til større behov for å ta i bruk nye former for reguleringsmekanismer, eksempelvis forvaltningen av kyst- og havarealet samt styre adgangen til fangstområder og tidsbegrensinger for utøvelsen av fisket. Areal- eller områdereguleringer av fiskeaktivitet i definerte områder kan

tjene forskjellige formål. Slike reguleringer kan ha en *økologisk* funksjon der hensikten er å skulle beskytte ressursene i området eller å beskytte bestemte habitater. Områdereguleringer benyttes også i forhold til yngelvern, vern av gyteområder eller særlig viktige fangstområder. Videre kan områderegulering ha en *administrativ* funksjon rettet inn mot å hindre brukskonflikter, eksempler her er havdeling i Lofoten og trålfrie soner. Torsketrål må for eksempel foregå utenfor 6 nm. Til sist kan også områderegulering ha en *politisk* funksjon der områdereguleringer benyttes til å oppfylle fiskeripolitiske eller fordelingsmessige mål. Som vi viser i et eget vedlegg (Johnsen og Holm Larsen), har områdeforvaltning lange tradisjoner i Norge. Områdereguleringer og arealbasert forvaltning har i Norge hatt som utgangspunkt å skulle sikre tilgang til områder for ulike grupper fiskere, samt også at de skulle fungere som ordensregler på havet. I de seinere år får økologiske hensyn mer vekt og område reguleringer blir da benyttet både i yngelvern, habitatvern, til beskyttelse av gyteområder, beskyttelse av naturtyper. Politiske og administrative hensyn har primært konsentrert seg om arealet, dvs. tilgang til og ro og orden på fiskefeltene. Utviklinga på dette området går imidlertid mot områdeforvaltning som et ledd i økosystembasert forvaltning, der fiskets påvirkning på økosystemet tillegges mer vekt. Områdeforvaltningen blir slik sett mer og mer tredimensjonal, der både klimakonsekvenser av et fiske, overflatebruk, påvirkning på biotiske og abiotiske komponenter i vannsøylen og på bunnen blir tatt hensyn til. Internasjonalt har vi også prosesser som utvider omfanget av marin planlegging (Hersoug & Johnsen, 2012). En slik tilnærming (Marine Spatial Planning/MPS) innebærer at områderegulering av fisket kan bli sterkere i framtida. En framtidig organisering av kyst- og havområder, eller en form for teigdeling kan ha særlig relevans for et kystnært fiskeri. Dette gjelder både organiseringen av fisket etter ulike redskaper, men også i forhold til konkurranse med andre næringsinteresser. Det kan bety at det blir et sterkere fokus på hvor ulike redskaper kan brukes. Et friere redskapsvalg kan dermed bety nye former for områdereguleringer i forhold til hvilke fiskeredskaper som kan benyttes i ulike områder¹⁷.

Vår framstilling har forsøkt å vise at det er en kompleks forbindelse mellom omfattende redskapsreguleringer og fordelingspolitikken, som igjen er knyttet til fiskeripolitiske mål. I

¹⁷ Se eksempelvis Jentoft & Kristoffersen, 1989: Fishermen's Co-management: The case of the Lofoten fishery.

tillegg gjelder det at deregulering av redskapsvalg eller redskapsfleksibilitet, kan påvirke rammebetingelsene for strukturpolitiske tiltak. Men sjøl om regimet eventuelt liberaliseres i form av friere redskapsvalg, avpolitiseres ikke fiskerisektoren. I stedet ser vi for oss at politikken flyttes- og koples sammen med nye saksfelt, eksempelvis til økt fokus på bruken av areal som fremtidig input for organiseringen av fisket.

Referanseliste:

- Armstrong, C. (1997): Sharing Natural Resources- the problem of allocation and distribution. PHD-Thesis, University of Tromsø.
- Berg Hansen, L (2009): Tale til Norges Fiskarlags Landsmøte, Trondheim.
- Charles, A.T. Sustainable fishery systems. Oxford: Blackwell Science. 2001.
- Christensen, P. & Hallenstvedt, A. (2005): I kamp om havets verdier. Norges Fiskarlags historie. Norges Fiskarlag, Trondheim.
- Deltakarlova (2008): Lov 1999-03-26 nr. 15. Lov om retten til delta I fiske og fangst (Deltakerloven).
- Fiskeridirektoratet (2005, 2007 og 2010): Økonomiske og biologiske nøkkeltal frå dei norske fiskeria, Bergen.
- Fiskeridirektoratet (2011): Fartøyregisteret (www.fiskeridir.no).
- Fiskeridirektoratet (2010): Forskrift om endring av forskrift av 4. mars 2005 nr. 193 om strukturvoteordning mv. for havfiskeflåten som følge av endring av lasteromsvolum som størrelsesbegrensing for kystfartøy. J-190-2010.
- Fiskeri- og kystdepartementet (1999): Lov om retten til å delta i fiske og fangst (deltakarlova).
- Fiskeri- og kystdepartementet (2006): Forskrift om spesielle tillatelser til å drive enkelte former for fiske og fangst (konsesjonsforskriften).
- Fiskeri- og kystdepartementet (2004): Forskrift om utøvelse av fiske i sjøen (utøvelsesforskrifta).
- Fiskeri- og kystdepartementet (2008): Lov 2008-06-06 nr. 37: Lov om forvaltning av viltlevande marine ressursar (havressurslova).
- Fiskeri- og kystdepartementet (2010): Høyringsbrev- forslag til endring I konsesjonsforskrifta- høve for

farty med pelagisk trålløyve og nordsjøtrålløyve til å fiske med not.

Fiskeri- og kystdepartementet (2011): Høringsbrev- forslag om å auke største tillatne lasteromsvolum for fartøy med torsketrål, seitrål- og reketrålkonsesjon- endring av forskrift av 13. oktober 2006 nr. 1157 (konsesjonsforskrifta).

Fiskeri- og kystdepartementet (2012): Forskrift om regulering av fisket etter torsk, hyse og sei nord for 62N i 2012.

Gordon, H.S. (1954): The Economic Theory of a Common Property Resource: The Fishery. *Journal of Political Economy*.

Hannesson, R. (1978): *Economics of fisheries*. Universitetsforlaget, Bergen-Oslo-Tromsø.

Hardin, G. (1968): The Tragedy of the Commons. *Science*, 162: 1243-1248.

Hatch, M.J. (2001): *Organisasjonsteori. Moderne, symbolske og postmoderne perspektiver*. Abstrakt, Oslo.

Havressurslova (2008): Lov 2008-06-06 nr. 37. Lov om forvaltning av viltlevende marine ressursar.

Hersoug, B. & Leonardsen, D. (1979): *Bygger de landet?* Pax forlag, Oslo.

Hersoug, B. (2005): *Closing the Commons. Norwegian fisheries from open access to private property*. Eburon, Delft.

Hersoug, B. & Johnsen, J.P. (2012): *Kampen om plass på kysten*. Universitetsforlaget.

Hoel, A.H. (1987): Om teorier med paradigme-status i fiskeriforvaltningen. The tragedy of the commons and common property resources. Arbeidsnotat NFH/UiTø.

Holm, P. (1995): The Dynamics of Institutionalisation: Transformation Processes in Norwegian Fisheries. *Administrative Science Quarterly*, Vol. 40, No 4, pp. 398-422.

Holm, P. (2001): *The Invisible Revolution. The construction of institutional change in the fisheries*. Dr. Philos thesis, Norwegian College of Fishery Science/University of Tromsø, Tromsø.

Holm, P. (2005): Skjønner du tegninga? Et selvbevisst lærestykke om tolking av tegn og torsk. In Brekke, M & Holm, P. (eds) (2005): *Tekstanalyse*. Høyskoleforlaget, Kristiansand.

Holm, P. & Nielsen, K.N (2005): *Framing Fish, making Markets: Searching for a path to individual*

- transferable quotas (ITQ). Paper presented for the 21th. EGOS Colloquium "Unlocking organizations" subtheme in Berlin. June 30-july 2. Norwegian College of Fishery Science/University of Tromsø.
- Hønnesland, G. (2007): Kvotekamp og kyststatssolidaritet. Norsk-russisk fiskeriforvaltning gjennom 30 år. Fagbokforlaget, Oslo.
- Jentoft, S. & Kristoffersen, T. (1989): Fishermen's Co-management: The case of the Lofoten Fishery. Human Organizations, Vol. 48, No 4.
- Johnsen, J. P. (2002): Fiskeren som forsvant? En studie av avfolkning, overbefolkning og endringsprosesser i norsk fiskerinæring. Avhandling for dr. scient-graden. Institutt for samfunns- og markedsfag. Norges Fiskerihøgskole/Universitetet i Tromsø.
- Johnsen, J.P (2011): Fritt redskapsvalg og fordelingspolitikk. Notat, UiTø/Marema.
- Konsesjonsforskrifta (2006): FOR 2006-10-13 nr. 1157. Forskrift om spesielle tillatelser til å drive visse former for fiske og fangst.
- Knool, M. (2010): Marine Ecosystem Governance in the Making. Planning petroleum activity in the Barents Sea-Lofoten area. Phd-thesis, University of Tromsø.
- Løken, O. (1984): Teknologi- og lønnsomheitsutvikling i norsk fiske 1950-80, med hovedvekt på havfiske. Hovedoppgåve i historie, Trondheim.
- Mc Goodwin, J.R. (1990): Crisis in the world's fisheries people, problems and policies. Stanford, Calif.: Stanford University Press.
- Norges Fiskarlag (2007): Ressursfordeling (kvoter) mellom flåtegrupper. Landsstyrets forslag til kvotefordelinger. Høringsdokument.
- Norges Fiskarlag (2012): Krav om spesiell tillatelse for å drive fiske med snurrevad. Landsstyresak nr. 4.
- Norges Fiskarlag (2012): Regulering av fisket etter Norsk vårgytende sild (NVG-sild). Spørsmål om områderegulering for kystfartøy som skal benytte trål/flytetrål. Arbeidsutvalgssak 1.
- Norsk Fiskerilovgivning (2003): Aasm. Engens Forlag A.S, Oslo.
- NOU nr.16 (2006): Strukturvirkemidler i fiskeflåten.
- Robinson, R. (1996): Trawling- The Rise and Fall of the British Trawl Industry. University of Exeter Press.
- Rosen, S. (2011): Foto (Havforskningsinstituttet/www. IMR.no).
- Sagdal, B. (1982). Teknologisk endring og interessekonflikt- trålfiskets innpassning i

torskefiskeriene. In torskefiskeriene. In Mikalsen & Sagdal (eds) (1982): Fiskeripolitikk og forvaltningsorganisasjon. Universitetsforlaget, Tromsø-Oslo-Bergen.

Schaefer, M.B. (1957): Some Considerations of Population Dynamics and Economics in Relation to the management of the Commercial Marine Fisheries. Journal of the Fisheries Research Board of Canada. 14 (5): 669-681.

Statens Forurensingstilsyn (2006): Tiltaksanalyse for NOx. Utredning av mulige NOx-reduserende tiltak innenfor energianleggene på sokkelen, innenlands skipsfart og fastlandsindustrien.

St. meld. nr. 58 (1991-92): Om struktur- og reguleringspolitikk overfor fiskeflåten. Fiskeridepartementet, Oslo.

St. meld. nr 20 (2002-2003): Strukturtiltak i kystfiskeflåten. Fiskeridepartementet, Oslo.

St. meld. nr. 21 (2006-2007): Strukturpolitikk for fiskeflåten. Fiskeri- og kystdepartementet, Oslo.

Ulfstein, G. (1982): Økonomiske soner, hva nå? Universitetsforlaget, Oslo.

Utne, I.B. (2007): Sustainable Fishing Fleet. A systems engineering approach. Doctoral Thesis at Faculty of Engineering Science and Technology, dept. of Production and Quality Engineering, NTNU, 2007: 206.

Utøvelsesforskrifta (2004): FOR 2004-12-22 nr. 1878. Forskrift om utøvelse av fiske i sjøen.

Wigan, M. (1998): The Last of the Hunter Gatherers. Fisheries crisis at sea. Swan-Hill press.

www.havyard.no (2011): foto

www.vesseltracker.com (2011): foto