

OPPSUMMERING FRA ARBEIDSGRUPPE SOM HAR VURDERT REGULERINGEN AV ÅPEN GRUPPE I FISKE ETTER NORSK VÅRGYTENDE SILD

1. BAKGRUNN OG HISTORIKK

1.1 Lukking av kystgruppen

Kystgruppen i fisket etter norsk vårgytende sild ble adgangsregulert med virkning fra 1. januar 2002. Som grunnlag for lukkingen ble det satt som vilkår at fartøyet måtte ha levert fangst av norsk vårgytende sild med snurpenot, snurrevad, landnot og garn i perioden 1998 til 24. september 2001.

Norges Fiskarlag leverte april 2002 en innstilling fra en intern arbeidsgruppe, hvor det ble påpekt at referanseperioden slo uheldig ut for fartøy som hadde drevet et tradisjonelt landnotfiske. De foreslo en endring av deltakerkriteriet for disse fiskerne for å sikre at *«de som som aller mest følte sin eksistens truet, kunne få anledning til å delta i fisket etter norsk vårgytende sild»*. I innstillingen ble det fremlagt tre forslag for å løse denne utfordringen. I tråd med alternativ en i innstillingen ble deltakerforskriften for fisket etter norsk vårgytende sild i 2003 endret slik at referanseperioden for fangst for landnotfartøy ble utvidet til perioden 1990-1997 mot søknad til Fiskeridirektoratet. Dette fordi det kystnære landnotfisket hadde vært dårlig i perioden 1998-2001 og fartøyene ble derfor hindret fra å kvalifisere seg til kystgruppen.

Fiskeridirektoratet mottok i 2003 hele 100 søknader om deltakeradgang som følge av det nye kriteriet, men kun to greide å dokumentere tidligere fiske med landnot. Dette fordi sildefangster tatt med landnot ikke var registrert med slikt redskap i landingsstatistikken. På denne bakgrunn foreslo Fiskeridirektoratet i et høringsnotat i juli 2003 å erstatte dette vilkåret med en åpning for at alle fartøy som fisket med landnot kunne delta i kystgruppen, uten krav til tidligere fangst, så fremt de øvrige deltakervilkårene var oppfylt. Dette var i tråd med alternativ to i innstillingen fra Norges Fiskarlag. Dette ble tatt inn i forskriften samme måned. Fartøyene ble gitt individuelle kvoter etter samme kvotestige som fartøy som hadde adgang til å drive fiske med snurrevad og snurpenot.

1.2 Etablering av åpen gruppe

Oktober 2002 ba Fiskeridepartementet Fiskeridirektoratet om å vurdere å innføre gruppe II (åpen gruppe) i kystfartøygruppens fiske etter norsk vårgytende sild. Dette ble drøftet i reguleringsrådet i 2002. Fiskeridirektoratet la da til grunn at dersom det skulle innføres en gruppe II i dette fisket burde dette gjøres etter samme modell for kystfartøygruppens fiske etter makrell, samt for fartøy under 28 meter som fisker med konvensjonelle redskap. Fiskeridirektoratet mente videre at måtte være en forutsetning at det skulle avsettes et kvantum til en gruppe II, og at et slikt kvantum måtte belastes kystfartøygruppens kvote.

Fiskeridirektoratet påpekte videre at i forbindelse med innføringen av deltakerbegrensningen i kystgruppen i 2002 ble det lagt til grunn en svært liberal modell. Aktivitetskravet var knyttet til 4 sesonger og det var ikke satt krav til minstekvantum for å delta. Man kunne derfor ikke sammenligne en slik ordning med for eksempel deltakerreguleringen for makrellfartøy under 13 meter, hvor det ble satt et minstekvantum på 5 tonn levert makrell for å kunne delta. I tillegg ble det i sildefisken innført en liberal dispensasjonsordning som ga en rekke fiskere adgang til å delta. Lukkingen av kystgruppens fiske etter norsk vårgytende sild i 2002 omfattet imidlertid ikke fiske med garn. Årsaken til dette var at fiske med garn skulle fungere som et åpent fiskeri, altså et alternativ til den lukkede gruppen.

I tillegg hadde Fiskeridepartementet den 31. oktober 2002 innført deltakervilkår for en egen landnotgruppe i sildefiske, som hadde som formål å innlemme en rekke av «gruppe II kandidatene».

Fiskeridirektoratet stilte også spørsmål ved hensiktsmessigheten ved å etablere en gruppe der deltakerne måtte investere i kostbare notredskaper for å kunne delta i det som måtte bli et begrenset fiske. Ut fra dette anbefalte Fiskeridirektøren at det ikke burde etableres en ny gruppe II i kystfartøygruppens fiske etter norsk vårgytende sild. Alle næringsorganisasjonene støttet dette synet. Ifølge referatet fra reguleringsrådet motsatte ikke Sametinget seg denne konklusjonen.

I høringsrunden til deltakerforskriften for fiske etter norsk vårgytende sild i 2004 var Norges Fiskarlag negativ til en deling mellom fartøy som drev fiske med landnot og de som drev fiske med snurpenot og snurrevad. De ønsket at landnotfiskere med tradisjon for dette skulle få rettigheter lik snurpenot- og snurrevadfiskerne og ville unngå at alle landnotfiskerne havnet i gruppe II, hvor det var lettere å gi lavere kvoter enn fartøy i gruppe I (lukket gruppe).

I Fiskeridepartementets deltakerforskrift for 2004 åpnet departementet for at landnotfiskere med deltakeradgang i 2003 fikk deltakeradgang sammen med de som fisket med snurrevad og snurpenot. Øvrige fartøy som fisket med landnot ble gitt adgang til å fiske uten krav til tidligere deltakelse. Alle fikk kvoter ut fra samme kvotestige, men var differensiert mht. redskapsbruk. For å sikre at det var nok kvote igjen til landnotfiskerne som fisket sent på sesongen når silden var kystnær ble det ved stoppen av kystnot- og snurrevadfisket tatt høyde for at landnotfiskerne kunne fortsette fisket innenfor en avsatt kvote. I 2004 ble 5 000 tonn sild avsatt til låssetting og landnotfiske, hvorav 1 000 tonn var eksklusivt knyttet til fiske med landnot.

På grunn av lav sildekvote ble det i 2005 innført fartøykvoter i den adgangsregulerte kystgruppen. For å ivareta de tradisjonelle landnotfiskerne ble det derfor avsatt en gruppekvote på 2 000 tonn norsk vårgytende sild til fartøy som ikke hadde adgang til å delta i det lukkede fisket etter norsk vårgytende sild og som fisket med landnot eller garn. Disse fartøyene fulgte kystgruppens kvotestige, men kvoten ble begrenset oppad slik at de ikke kunne ha større kvote enn summen av 6 kvoteenheter.

Først med virkning fra 2007 ble det formelt etablert en åpen gruppe innenfor kystfartøygruppen med egen angivelse i deltakerforskriften. Åpen gruppe bestod da av fartøy som fisket med landnot og garn uten krav til dokumentasjon av tidligere fangst. Landnotfartøy med deltakeradgang året før ble regulert i lukket gruppe.

1.3 Kvotereguleringen i åpen gruppe

Til og med kvoteåret 2010 fikk fartøy i åpen gruppe kvoter etter samme kvotestige som lukket gruppe. Fartøyene fikk kvote etter største lengde, men ikke større kvote enn fartøy i lukket gruppe med maksimal hjemmelslengde på 14,99 meter. Stopp i lukket gruppe fikk ikke konsekvenser for åpen gruppe. Den 19. mars 2010 ble imidlertid Fiskeridirektoratet nødt til å stoppe fisket på maksimalkvoten i åpen gruppe, fartøyene fikk imidlertid anledning til å fiske videre på garantert kvote. Den tidlige stoppen skyldes en markant økning i antall fartøy og landet kvantum i gruppen. På tross av denne tidlige stoppen, så ble avsetningen overfisket med 778 tonn.

Som følge av den markante økningen i antall deltakere og kvantum ble det i 2011 bestemt at kvotene i åpen gruppe måtte reduseres. Fartøyene fikk kvote etter samme kvotestige som tidligere, men kvotene ble satt til 50 % av garantert kvote til fartøy i lukket gruppe. Avsetningen på 2 000 tonn ble videreført. Denne avsetningen og reguleringsmodellen har ligget til grunn for fartøy i åpen gruppe frem til i dag.

1.4 Deltakelse i åpen gruppe

Tabell 1 viser utviklingen i antall fartøy fordelt på hjemfylke, samt totalfangst, for fartøy som ikke har deltageradgang i perioden 2002-2015.

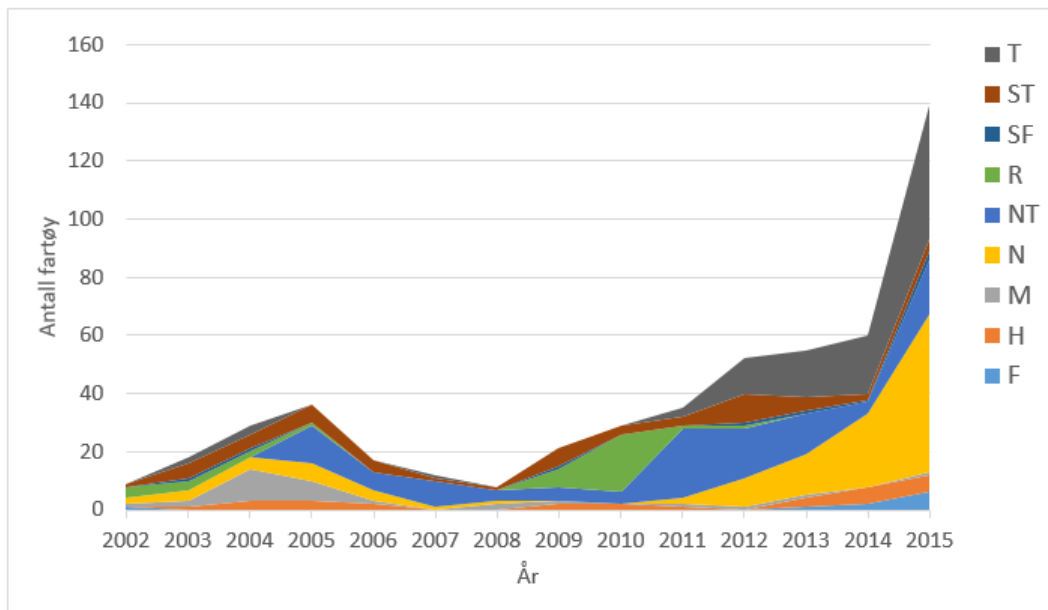
Tabell 1: Fartøy uten deltageradgang som har levert norsk vårgytende sild i årene 2002-2015, fordelt på fylker.

Fangstår	Fylker									Totalt	Total fangst (tonn)
	F	H	M	N	NT	R	SF	ST	T		
2002	1		1	2		4		1		9	401
2003		1	2	4		3	1	5	2	18	1 476
2004		3	11	4		2	1	5	3	29	2 298
2005		3	7	6	13	1		6		36	1 809
2006		2	1	4	6			4		17	579
2007				1	9			1	1	12	1 082
2008			2	1	4			1		8	764
2009		2	1		5	6	1	6		21	1 707
2010		2			4	20		3		29	2 778
2011		1	1	2	24	1		3	3	35	2 070
2012			1	10	17	1	1	10	12	52	2 282
2013	1	3	1	14	14		1	5	16	55	2 500
2014	2	6		25	4		1	2	20	60	2 719
2015	6	6	1	54	19		3	4	46	139	4 515

Kilde: Fiskeridirektoratets landings- og sluttseddelregister per 17. oktober 2016

Tabell 1 er vist visuelt i figur 1 på neste side.

Figur 1: Fartøy som har levert norsk vårgytende sild i årene 2002-2015 som ikke har deltageradgang, fordelt på fylker.



Figur 1 viser en endring i hvem som deltar i fisket i åpen gruppe. Før 2009 var det størst deltakelse fra fartøy hjemmehørende i Nord-Trøndelag, Sør-Trøndelag og Møre og Romsdal. Fra 2009 er det fartøy fra Nordland og Troms som dominerer. Dette har nær sammenheng med vandringsmønsteret for silda gjennom denne perioden. Figuren viser også at fangsten gikk markert opp i 2009 og 2010. I disse årene kom silda tilbake til kysten av vestlandet og trøndelagsfylkene, noe som førte til et større kystnært sildefiske sør for 62°N om våren. Siden 2011 har dette fiskeriet i hovedsak foregått om høsten i Nord-Trøndelag og Nord-Norge.

1.5 Endringsbehov

Antall deltakere og fangst har fortsatt å øke hvert år, avsetningen har vært overfisket siden 2010. Det har vært god tilgjengelighet langs kysten og svært gode sildepriser, noe som har ført til økt tilstrømning av nye aktører til denne gruppen.

På denne bakgrunn ba Fiskeridirektoratet september 2015 næringen om innspill til hva en skulle gjøre med denne gruppen. Basert på innkomne innspill ble saken drøftet på reguleringsmøtet høsten 2015 men man ble ikke enige om reguleringen videre.

I Fiskeridirektoratets forslag til regulering av fisket for 2016 anbefalte Fiskeridirektoratet å følge forslaget til Norges Fiskarlag om å endre avsetningen til gruppekvote og redusere kvotene på fartøynivå fra 50 % ned til 30 % av garantert kvote i lukket gruppe. Fiskeridirektoratet foreslo videre at Fiskeridirektøren i løpet av våren 2016 skulle innkalle næringen til et møte for å diskutere status og en eventuell fremtidig regulering av åpen gruppe.

Det ble gjennomført politisk konsultasjon mellom Sametinget og Nærings- og fiskeridepartementet den 10. desember 2015. I protokollen, punkt 2 - Regulering av fiske etter norsk vårgytende sild, fra møtet står det følgende:

«Sametinget hadde forut for konsultasjonen fremmet sitt syn på reguleringen av åpen gruppe. Sametinget ønsker en videreføring av dagens avsetning. Sametinget mener avsetningen gir ønsket forutsigbarhet på kvotene, og at det er viktig at fartøyene kan drive lønnsomt. Dette innebærer at tidligere avsetninger og reguleringer i åpen gruppe videreføres i 2016 slik de var i 2015. Imidlertid ser Sametinget behovet for å gjennomgå regelverket i åpen gruppe (NVG) og har foreslått at det oppnevnes en arbeidsgruppe for å vurdere nærmere hvordan gruppen skal reguleres i fremtiden. I denne sammenhengen er Sametinget opptatt av å ivareta den opprinnelige intensjonen bak avsetningen, samt opprettholde lønnsomheten for de som deltar.

Fiskeridirektoratet foreslår i sitt forslag til regulering i 2016 å gjøre om avsetningen i åpen gruppe til en gruppekvote.

Departementet bifalt Sametingets forslag om å opprette en arbeidsgruppe på administrativt nivå, og det var enighet om at departementet i 2016 fastsetter samme avsetning og reguleringer i fisket etter NVG-sild (åpen gruppe) som i 2015».

På bakgrunn av dette innkalte Fiskeridirektoratet næringen til møte 3. juni 2016 der:

«tema for møtet er status og eventuell fremtidig regulering av åpen gruppe for å redusere de utfordringer vi har sett i åpen gruppe de seneste år.»

2. ARBEIDSGRUPPENS MEDLEMMER

Det ble sendt ut invitasjon til Norges Fiskarlag, Norges Kystfiskarlag, Pelagisk Forening, Bivdi sjøsamisk fangst- og fiskerorganisasjon og Sametinget.

Arbeidsgruppen har bestått av følgende medlemmer:

Norges Fiskarlag: Kåre Heggebø, Jan Birger Jørgensen

Norges Kystfiskarlag: Sigmund Moe

Sametinget: Inge Arne Eriksen

Fiskeridirektoratet: Gjermund Birkeland (kontrollseksjonen), Håvard Holder (fartøy- og deltakerseksjonen), Inger-Anne Arvesen (reguleringsseksjonen).

Arbeidsgruppen har hatt to møter: 3. juni 2016 og 12. oktober 2016.

Det gjøres oppmerksom på at i det videre arbeidet vises det til organisasjonen når man refererer standpunktene til medlemmene i arbeidsgruppen. Arbeidsgruppens medlemmer har møtt på vegne av organisasjonen, men deres standpunkter er ikke nødvendigvis diskutert innad i organisasjonene.

3. PROBLEMSTILLINGER SOM HAR VÆRT DISKUTERT

Arbeidsgruppen har diskutert problemstillinger relatert til

- målgruppe
- økt krav til deltagelse og utøvelse av fisket
- ytterligere reguleringstiltak

Norges Kystfiskarlag var ikke til stede på møtet 12. oktober men kom med skriftlig innspill til møtet.

Målgruppe:

3.1 Hvem skal i fremtiden være målgruppen for fisket i åpen gruppe etter norsk vårgytende sild.

Norges Fiskarlag mener at ved lukkingen av sildefisket med virkning fra 1. januar 2002 ble det fastsatt svært liberale vilkår for å bli kvalifisert som deltaker i det adgangsregulerte kystfisket etter norsk vårgytende sild. Det var en svært vid dispensasjonsadgang, samt at det oppsto «knoppskytning» ut fra at en baserte subjektet for deltagelse på eier av fartøy, ikke fartøy. Det var derfor i utgangspunktet ikke behov for en egen åpen gruppe i dette fisket.

Norges Fiskarlag er av den oppfatning at målgruppen for åpen gruppe fortsatt må være at fiskere/fartøy som ikke oppfyller vilkårene for deltagelse i lukket gruppe gis mulighet til å kunne drive et begrenset sildefiske innenfor et avgrenset kvantum. Mange av de som tradisjonelt har fisket sild med landnot og garn er blitt innlemmet i lukket gruppe. Norges Fiskarlag vil advare mot at man skal legge til rette for, og på den måten stimulere til, økt deltagelse i åpen gruppe for fartøy/fartøygrupper som aldri har hatt tradisjon i sildefiskeriene.

Norges Fiskarlag påpeker videre at det ikke er noen andre åpne grupper som har så romslig adgang til å fiske. De mener at man må passe på å ikke likestille åpen og lukket gruppe for mye, og viser til kvotenivået i åpen gruppe i nordsjøsildefiske og makrellfiske. Med dagens regulering med god tilgjengelighet og høye priser strømmer det nye fiskere til, noe som ikke var intensjonen med åpen gruppe da fisket ble lukket.

Norges Kystfiskarlag er enig i at målgruppen for åpen gruppe fortsatt må være fiskere/fartøy som ikke oppfyller vilkårene for deltagelse i lukket gruppe slik at de gis mulighet til å kunne fiske sild når silden er kystnær. Med bedret tilgjengelighet langs kysten er det viktig at reguleringen legger til rette for at de mange kystfartøy som tradisjonelt har nyttegjørt seg denne ressursen *etter behov og ved lokal tilgjengelighet*, fortsatt gis adgang til å delta når forholdene ligger til rette for det. Lokale fiskere skal ha adgang til lokale ressurser ut i fra et nærhets- og avhengighetsprinsipp, som Norge er forpliktet til gjennom Havrettskonvensjonen og FNs menneskerettskonvensjon.

Sametinget knytter diskusjonen om åpen gruppe til bevaring og utvikling av det materielle grunnlaget for det samiske folk. Sametinget ønsker å bevare og utvikle fisket som et materielt

grunnlag for hele befolkningen i sjøsamiske områder (STN-områder¹). Når det gjelder fisket etter sild og andre fiskearter, så mener Sametinget at fiskerne i STN-områdene skal kunne leve av inntektene som fiskeriene gir. I tillegg har Sametinget et absolutt krav om at disse rettighetene skal være gratis. Dette gjør at kvotene i åpen gruppe må være av en slik størrelse at de som fisker (enefiske og/eller i kombinasjon med annen næring) har et utkomme av sitt fiske som gjør at de kan leve av dette. Inntekten fra fiskeriene må være bærekraftig slik at de dekker både nødvendige finansiering ved kjøp av båt og utstyr, dekker driftsutgifter, gir grunnlag for rekruttering til yrke, samt gir en inntekt som det går an å leve av.

Retten til fiske er ikke knyttet til åpen eller lukket gruppe, men fartøystørrelse under eller på 11 meter og at en fyller vilkårene for å stå i fiskermanntallet. Retten opphører ikke selv om det ikke drives eller brukes kontinuerlig i fiske. Retten er direkte knyttet til torsk, hyse og sei, men kan imidlertid også gjelde annet fiskeri hvor den da fastsettes i forskrift (jf. deltakerloven § 21 tredje ledd siste punktum). Etter havressurslova § 11 sjetten ledd skal det for de områder som er omfattet av deltakerloven § 21 tredje ledd (samiske områder) legges vesentlig vekt på hensynet til samisk bruk og samiske lokalsamfunn ved tildeling av kvoter og viltlevende marine ressurser. Denne vektleggingsregelen er ikke begrenset til torsk, hyse og sei. Det betyr at det skal legges vesentlig vekt på betydningen for samisk bruk ved reguleringen av sildefiske, selv om det av deltakerloven ikke følger at en har rett til å fiske sild.

Skulle retten til å fiske sild i samiske områder bli av en slik størrelse at den over tid ikke er bærekraftig, må forvaltningen avsette en egen kvote til samiske området iht. havressurslova § 7, g) at forvaltningstiltaket er med og sikrer det materielle grunnlaget for samisk kultur. I et slikt tilfelle vil også rettsgrunnlaget i havressurslova § 11 sjetten ledd, og dermed også mot deltakerloven § 1a og havressurslova § 7, menneskerettsloven §§ 2 og 3, jf. SP art. 27, spille inn.

Selv om dagens inntektsgrunnlag for de som deltar i åpen gruppe i fisket etter norsk vårgytende sild i samiske områder, ikke er tilfredsstillende, vil Sametinget under rådende forhold likevel anbefale å videreføre ordningen slik den er i dag. Skulle imidlertid fartøy som fisker sild i åpen gruppe i sjøsamisk område (STN) ikke oppnå et tilfredsstillende inntektsgrunnlag iht. sildefiske i lukket gruppe, vil Sametinget ta opp saken og da gå inn for at det gjøres en særskilt avsetningskvote til fartøyene i denne gruppen, på lik linje med hva som er gjeldende i torskefiskeriene. Det rettslige grunnlaget for en slik avsetningskvote i fiske etter sild, er det samme som i torskefiskeriene jf. Prop. 70 L(2011-2012) og Havressurslovens § 11 sjetten ledd at: «I område som er omfatta av deltakerloven § 21 tredje ledd, skal det ved tildeling av kvotar av viltlevande marine ressursar, og ved andre former for regulering av desse ressursane, leggjast vesentleg vekt på samisk bruk og kva denne bruken har å seie for det samiske lokalsamfunn», hvor det vestligste punktet er at retten til fiske skal være av en slik størrelse at en skal kunne leve av dette fisket, og om mulig i sammenheng med fiske i andre åpne fiskerier.

¹I fiske etter torsk er det enighet mellom Stortinget, departement og Sametinget, om å benytte et områdebegrep i tildeling av fiskeressurser til samiske området (STN-området).

Finnmark fylke: Alle kommunene i Finnmark fylke,

Troms fylke: Kvænangen, Nordreisa, Kåfjord, Lyngen, Storfjord, Sørreisa, Lavangen, Gratangen, Skånland, Tromsø (Ikke Tromsø by, men noen avgrens kretser)

Nordland fylke: Evenes, Tysfjord, Hamarøy og Narvik

Norges Fiskarlag går sterkt imot at det skal etableres en særskilt kvoteordning i sildefisket for fartøyeiere som bor/er registret i sjøsamiske områder etter samme mal som i torskefisket. Det er ingen dokumentasjon på at sildefisket i nyere tid har vært et betydningsfullt fiskeri for de som er bosatt i fjord- og kystområder som omfattes av STN, slik som torskefiskeriet har hatt. Denne særlige ordningen er dessuten kun avgrenset til torsk nord for 62°N og omfatter heller ikke hyse eller sei i dette området. Norges Fiskarlag mener videre at vilkårene og tilleggskvotene i torskefisket i nord er blitt så lukrative at eiere selger seg ut fra lukket gruppe for å fiske i åpen gruppe. Dette vil trolig føre til at åpen gruppe «sprenges» på grunn av sterk kapasitetsøkning med påfølgende manglende torskekvantum.

Økt krav til deltagelse og utøvelse av fisket:

3.2 Er det fortsatt hensiktsmessig å kreve at fisket i åpen gruppe kun kan utøves med landnot eller garn?

Norges Fiskarlag går inn for at det fortsatt settes vilkår om at fartøy i åpen gruppe må utøve sildefiske med landnot eller garn. Dette skal fortsatt være et kystnært «småskalafiske» innenfor begrensede kvoter. En åpning for å kunne benytte snurpenot, som er et mer effektivt redskap, lett vil føre til press for økte kvoter. Fiskarlaget mener at Fiskeridirektoratets tidligere vurderinger vedrørende dette spørsmålet fortsatt er like relevant, der det har vært påpekt at en ikke burde stimulere til investeringer i kostbare notredskaper for å kunne delta i det som måtte bli et begrenset fiske.

Norges Kystfiskarlag mener at det ikke er nødvendig med redskapsfleksibilitet i denne gruppen. Landnotfiske bør anses som et tradisjonsfiske uten samme krav til effektivitet som snurpenot. Landnot er mye rimeligere i innkjøp og enklere å bruke. Dersom det blir åpnet opp for snurpenot vil dette fiskeriet komme opp på et annet kostnadsnivå.

Det var enighet i arbeidsgruppen om at en ikke må åpne for snurpenot i åpen gruppe fordi dette vil akselerere deltakelsen og effektiviteten i gruppen.

3.3 Skal det være en øvre metergrense for deltagelse i åpen gruppe, slik som i reguleringen av fisket etter torsk nord for 62°N?

Per i dag er det ingen metergrense for å delta i åpen gruppe etter sild. Det stilles imidlertid som vilkår at fartøyet må ha mindre enn 500 m³ lasteromsvolum.

Norges Fiskarlag viser til at det er svært få fartøy over 15 meter som fisker i åpen gruppe. I gjeldende bestemmelser er det ingen øvre lengdebegrensning. Det er heller ikke etablert noen øvre lengdegrense for åpen gruppe i fisket etter makrell og nordsjøsilde.

Norges Kystfiskarlag og Sametinget er enige om at fisket etter sild i åpen gruppe bør være forbeholdt fartøy under 15 meter. Selv om det i dag ikke er et problem med store fartøy i dette fiskeriet, kan dette oppstå i fremtiden. De viser til lengdebegrensningen på 11 meter i åpen gruppe i fisket etter torsk.

Norges Fiskarlag og Sametinget er imidlertid enig i at det ikke var så mye å hente på å innføre en lengdegrense på 15 meter, da det per i dag kun er to fartøy over 15 meter.

Det kom innspill om at denne problemstillingen bør tas i en større diskusjon der det blir sett på om det skal være en grense på 15 meter i alle åpne fiskeri.

3.4 Skal det fortsatt være adgang for fartøy i åpen gruppe til å drive samfiske for låssetting og samføring?

Det er enighet i arbeidsgruppen om at fartøyene fortsatt skal få drive samfiske for låssetting og samføring. I notfiskerier er det hensiktsmessig at flere fartøy samarbeider om steng/låssetting og føring. Dette bidrar til gjennomføringen av fisket blir lettere og sikrere for de som deltar.

Sametinget vil imidlertid understreke at dagens regelverk med samfiske mellom to fartøy som er rigget og utstyrt for landnotfisket, er grunnleggende og kan videreføres.

Reguleringstiltak:

3.5 Skal kvoten til åpen gruppe reguleres som en avsetning eller som en gruppekvote?

Denne gruppen har siden den ble etablert i 2005 vært regulert gjennom en avsetning.

Norges Fiskarlag går inn for at fisket i åpen gruppe reguleres innenfor en fast gruppekvote. Dette har bakgrunn i de siste års overfiske av avsetningen, der overfisket belaster kystgruppens kvote neste år. Fortsatt god tilgjengelighet og gode priser på norsk vårgytende sild vil føre til ytterligere deltagelse og uttak i åpen gruppe. Det vises til reguleringen av åpen gruppe i makrellfisket der man har en avsetning på 650 tonn og 100 tonn for ikke-manntallsførte fiskere. I fisket etter sild sør er åpen gruppe regulert med en avsetning på 150 tonn. Kvoten per fartøy er imidlertid på et lavt nivå, 10 tonn makrell og 12 tonn nordsjøsild. I makrell- og nordsjøsildfisket utgjør avsetningene hhv. 1,7 % og 1,2 % av kystgruppens kvote. I fisket etter norsk vårgytende sild utgjør avsetningen i åpen gruppe 2 % av kystgruppens kvote i 2016.

Norges Kystfiskarlag og Sametinget mener at gruppen fortsatt må reguleres med en avsetning.

Kontrollaspektet var mye nevnt under møtene. Fiskeridirektoratet påpekte at økt kontroll vil kreve ressurser som direktoratet ikke har per i dag, samt at kontroll alene ikke vil begrense økt deltagelse og økt kapasitet i gruppen.

Sametinget er ikke tilfreds med at kontrollseksjonen i Fiskeridirektoratet ikke vil prioritere økt kontroll i fiske med landnot og at det fra mange stilles spørsmål om at de fartøyene som fisker med landnot er rigget og utstyrt for dette fisket.

3.6 Skal kvoten til åpen gruppe trekkes av norsk kvote eller gruppekvoten til kystgruppen?

Kvoten til åpen gruppe har siden etableringen av åpen gruppe vært trukket av kystgruppens kvote. Dette har siden 2007 vært forankret i henhold til Norges Fiskarlags landsmøtevedtak 6/07 og 5/15.

Norges Fiskarlag mener at det er nødvendig å følge fiskarlagets landsmøtevedtak der det er bestemt at kvote til åpen gruppe skal belaste kystgruppens kvote. Dette under forutsetning at kvoten til åpen gruppe avgrenses til en gruppekvote på 2 000 tonn. Dersom en ikke får etablert et reguleringsopplegg som begrenser fisket i åpen gruppe innenfor et kvantum på 2 000 tonn må en vurdere å ta utgangspunkt i et annet fordelingsprinsipp, dvs. fra norsk kvote.

Norges Kystfiskarlag og Sametinget mener at avsetningen til åpen gruppe må belastes norsk kvote.

3.7 Skal åpen gruppe fortsatt ha en kvote på 2 000 tonn sild, eller bør dette kvantumet justeres ut fra et fast forholdstall knyttet til gruppekvoten for kystfartøy eller norsk kvote?

Åpen gruppe har siden 2005 vært regulert gjennom en avsetning på 2 000 tonn, denne størrelsen er satt uavhengig av størrelsen på norsk kvote eller kystgruppens kvote. Etter innføring av kvotefleksibilitet på gruppenivå fra og med 2008 har overfiske/underfiske blitt trukket fra eller lagt til kystgruppens kvote påfølgende år.

Arbeidsgruppen har diskutert om avsetningen/gruppekvoten skal være en fast størrelse på 2 000 tonn eller en prosentvis andel av norsk kvote eller kystgruppens kvote. Det ble derfor laget en oversikt som viser hvor stor andel kvantumet til åpen gruppe har vært av norsk kvote (etter fratrukk forskning, undervisning og agn) og av kystgruppens kvote for alle årene etter lukkingen av silda (se vedlegg 1). Dersom man tar utgangspunkt i 2005, som er det første året der det blir avsatt 2 000 tonn sild til landnot og garn, samt at landnot og garn kom inn i deltakerforskriften, utgjør kvantumet til åpen gruppe 0,35 % av norsk kvote til fordeling (etter fratrukk forskning, undervisning og agn), alternativt 0,92 % av kystgruppens kvote totalt. Dersom disse prosentsetningene hadde vært brukt som utgangspunkt for fastsettelse av kvantumet til åpen gruppe i 2016 ville kvoten bli 671 tonn, alternativt 907 tonn.

Norges Fiskarlag finner det mest formålstjenlig å videreføre ordningen med et gitt fast kvantum for åpen gruppe, og anbefaler at dette videreføres på 2 000 tonn forutsatt at dette omgjøres fra en kvoteavsetning til en gruppekvote hvor fisket stoppes når gruppekvoten er oppfisket.

Norges Kystfiskarlag mener at åpen gruppe skal være regulert med et kvantum på 2 000 tonn sild.

3.8 Bør kvotene på fartøynivå gis som fartøykvoter, maksimalkvoter eller en kombinasjon?

Per i dag er fartøy i åpen gruppe regulert med fartøykvoter, dette betyr at kvoten er garantert ut året.

Norges Fiskarlag mener dette har sammenheng med om åpen gruppe blir regulert med en avsetning eller gruppekvote. En avsetning vil medføre fartøykvoter, mens gruppekvote vil medføre maksimalkvoter med en lav garantert kvote i bunn.

I denne sammenheng diskuterte gruppen størrelsen på kvoten til det enkelte fartøy og det kom opp spørsmålet om det fortsatt skal være grunn til kvotene på fartøynivå skal være vesentlig høyere enn i tilsvarende gruppe i fiske etter makrell og nordsjøild. Gruppen er enig om at disse fiskeriene ikke kan sammenlignes og at det var ønskelig med høyere kvoter i fisket etter norsk vårgytende sild.

Basert på kapasitetsøkningen i åpen gruppe de siste årene har Norges Fiskarlag for 2016 anbefalt at kvoten ble satt til 30 % av kvotestigen til fartøy i lukket gruppe. Selv med 30 % av kvotene i lukket gruppen ligger fartøyenes kvote på et betydelig høyere nivå enn i åpen gruppe i fiske etter makrell og nordsjøild. Fiskarlaget beklager at dette forslaget ikke ble etterkommet av departementet for 2016.

Dersom det blir innført gruppekvote er det enighet om at for høy overregulering vil føre til kappfiske. Siden dette er et fiskeri som hovedsakelig pågår i periodene januar-februar og november-desember, vil en høy overregulering medføre en stor risiko for tidlig stopp i fisket, noe som vil ramme landnotfiskere langs kysten som venter på at silden skal bli tilgjengelig i deres nærområde. Det vil bli utfordrende å fastsette en maksimalkvote med garantert kvote i bunn. Den garanterte delen må settes i henhold til risikoen for overfiske.

Sametinget sier at hovedprinsippet bør være at de som deltar i åpen gruppe skal kunne leve av inntektene av dette fisket på lik linje med de som deltar i lukket gruppe.

Norges Kystfiskarlag mener at det skal være romslige kvoter i åpne grupper. Dette for at fiskere skal ha mulighet til å utnytte vandrende bestander. Dette sørger videre til at fiskere kan utnytte seg av endrede artssammensetninger som følge av endringer i økosystemet. I åpne grupper må kvotene være av en slik størrelse at det er mulig å drive et lønnsomt fiske.

En slik regulering vil sikre muligheten for å videreføre et tradisjonelt kystnært fiske etter sild ved økt tilgjengelighet, og bidra til å opprettholde et fremtidig kystfiske etter norsk vårgytende sild langs norskekysten.

Arbeidsgruppen var også innom temaet kvotefleksibilitet på gruppenivå men var enig om at dette ikke vil være relevant for åpen gruppe.

3.9 Skal kvotestigen beholdes, ha færre trinn, eller reguleres flatt?

Fartøykvoten til åpen gruppe i dag er beregnet med utgangspunkt i garantert kvoteenhet til lukket gruppe. Fartøyene får kvote etter samme kvotestige som lukket gruppe men kvotene er satt til 50 % av garantert kvote til fartøy i lukket gruppe.

Arbeidsgruppen har diskutert gjeldende kvotestige og det var enighet at Fiskeridirektoratet skulle, som en illustrasjon, lage tre kvotemodeller for åpen gruppe: gjeldende kvotestige, en kvotestige med 3 trinn og en med lik kvote for alle. Modellene ble så sendt ut til arbeidsgruppens medlemmer. Dette arbeidet er lagt ved for å illustrere kvotemessige utslag ved ulike kvotestigemodeller under gitt forutsetninger (vedlegg 2).

Gruppen har imidlertid ikke drøftet disse modellene noe nærmere. Dette er en vanskelig problemstilling som krever organisatorisk behandling innad i organisasjonene.

Norges Fiskarlag og Sametinget foreslår at man beholder dagens kvotestige inntil videre.

Norges Kystfiskarlag ønsker ikke en modell tilsvarende åpen gruppe makrell og nordsjøsild som medfører at det ikke er økonomisk lønnsomt å delta i åpen gruppe i disse fiskeriene.

4. OPPSUMMERING

Denne arbeidsgruppen har gjort et forsøk på å komme videre i diskusjonen om hvordan åpen gruppe bør reguleres. De siste års overfiske av avsetningen for åpen gruppe har ført til misnøye i lukket gruppe, noe som har nødvendiggjort en grundig gjennomgang av reguleringen av åpen gruppe. Det har imidlertid ikke vært mulig å komme til enighet om de sentrale punktene i dokumentet. Gruppen har derfor ikke en entydig konklusjon eller anbefaling om neste trinn i prosessen. Problemet har vært de viktigste punktene som går på hvilke type kvote åpen gruppe skal reguleres med (avsetning eller gruppekvote), samt størrelse på kvote på fartøynivå.

Fiskeridirektoratet mener det er viktig å få på plass en regulering som er enkel å kontrollere og som ikke fører til misbruk av ordningen. Direktoratet mener videre at det er viktig at det er en sammenheng mellom kvotestørrelse og faktisk uttak. De siste årene har det, etter Fiskeridirektoratets mening, vært en uheldig differanse mellom disse to størrelsene. 2015 fremstår som et år med eksepsjonelt mange deltakere i åpen gruppe og høy samlet fangst. Utviklingen fremover vil være avhengig av bl.a. tilgjengelighet og pris, men uten endring i den eksisterende reguleringen er det et stort potensiale for at uttaket kan øke i årene som kommer.

Regulering av åpen gruppe vil bli drøftet i reguleringsmøtet 3. november 2016.

VEDLEGG 1

Tabell 1: Kvoter av norsk vårgytende sild i perioden 2002-2016

	2002	2003	2004	2005	2006	2007	2008	2009	2010	2011	2012	2013	2014	2015	2016
Norsk kvote	484 500	433 100	470 250	578 500	564 200	780 800	925 980	1 002 230	894 630	586 197	499 142	376 757	245 685	172 219	193 294
Forskning og undervisning					3 000	3 000	3 000	3 000	3 090	3 090	3 090	3 100	590	970	1 065
Agn			750	750	750	750	1 000	1 000	1 000	900	750	700	550	550	550
Til fordeling	484 500	433 100	469 500	577 750	560 450	777 050	921 980	998 230	890 540	582 207	495 302	372 957	244 545	170 699	191 679
Kyst - gruppekvote totalt	191 660	179 340	188 260	216 877	212 206	266 528	339 289	367 349	331 399	234 941	206 102	166 152	121 435	89 907	98 581
Kyst lukket gruppe				214 877	210 206	264 528	337 289	365 349	329 399	232 941	204 102	164 152	119 435	87 907	69 581
herav låsettingsfiske	5 000	5 000	5 000	2 000	2 000	2 000	2 000	2 000	2 000	2 000	2 000	2 000	2 000	2 000	2 000
herav innenfor eksklusiv landnot			1 000												

Merknad: Fom. 2005 stod fisket etter landnot og garn spesifisert under eget punkt i deltakerforskriften.

Tabell 2: Åpen gruppe i % av norsk kvote til fordeling, samt i % av kyst totalt

	2002	2003	2004	2005	2006	2007	2008	2009	2010	2011	2012	2013	2014	2015	2016
% av norsk kvote til fordeling	1,03 %	1,15 %	1,06 %	0,35 %	0,36 %	0,26 %	0,22 %	0,20 %	0,22 %	0,34 %	0,40 %	0,54 %	0,82 %	1,17 %	1,04 %
% av kyst totalt	2,61 %	2,79 %	2,66 %	0,92 %	0,94 %	0,75 %	0,59 %	0,54 %	0,60 %	0,85 %	0,97 %	1,20 %	1,65 %	2,22 %	2,03 %

Tabell 3: Estimert avsetning/gruppekvote (tonn) for årene 2006-2016 med utg.pkt. i prosentstøt fra norsk kvote til fordeling og kystgruppens kvote i 2005.

	2006	2007	2008	2009	2010	2011	2012	2013	2014	2015	2016
Kvoten med utg.pkt. i norsk kvote til fordeling (tonn)	1 962	2 720	3 227	3 494	3 117	2 038	1 734	1 305	856	597	671
Kvoten med utg.pkt. i kystgruppens kvote (tonn)	1 952	2 452	3 121	3 380	3 049	2 161	1 896	1 529	1 117	827	907

¹ Avrundet til to desimaler bak komma.

Modeller vedr. kvoter på fartøynivå for åpen gruppen i fisket etter norsk vårgytende sild VEDLEGG 2

Ulike modeller:

1. Eksisterende kvotestige - sees i sammenheng med dagens regulering av åpen og lukket gruppe
2. Nye kvotestiger - tre trinn
 1. basert på kvotestigen i gjeldende kvotestige og kvoteenheten lukket gruppe
 2. tre trinn og kvoteenhet uavhengig lukket gruppe
3. Like kvoter uavhengig av lengde på fartøyet

BAKGRUNNSMATERIALE

Kvoteenhet 2015		13,3335		2014					2015						
Kvoteenhet 2014		18,0492		0,5											
Fartøyenes lengde	Kvotefaktor lukket gruppe	Kvotefaktor åpen gruppe?	Fartøykvote (tonn) i 2014	Antall delt. fartøy	Potensiell fangst (tonn)	Faktisk Fangst (tonn)	Faktisk utnyttelse (%)	Fartøykvote (tonn) i 2015	Antall delt. fartøy	Potensiell fangst (tonn)	Faktisk Fangst (tonn)	Faktisk utnyttelse (%)			
6-7 m	1,31	0,655	11,82	2	23,64	14,81	63 %	8,73	2	17,47	23,52	135 %			
7-8 m	1,97	0,985	17,78	0	-	-	0 %	13,13	4	52,53	19,35	37 %			
8-9 m	2,62	1,31	23,64	2	47,29	0,94	2 %	17,47	8	139,74	128,49	92 %			
9-10 m	3,93	1,965	35,47	4	141,87	114,20	80 %	26,20	18	471,61	436,40	93 %			
10-11 m	4,59	2,295	41,42	28	1 159,84	1 172,28	101 %	30,60	60	1 836,02	1 764,45	96 %			
11-12 m	5,24	2,62	47,29	0	-	-	0 %	34,93	0	-	-	0 %			
12-13 m	5,9	2,95	53,25	13	692,19	634,36	92 %	39,33	20	786,68	825,27	105 %			
13-14 m	6,55	3,275	59,11	1	59,11	70,73	120 %	43,67	4	174,67	175,78	101 %			
14 m +	7,86	3,93	70,93	10	709,33	712,09	100 %	52,40	23	1 205,22	1 148,14	95 %			
				60	2 833,27	2 719,39	96 %		139	4 683,93	4 521,40	97 %			

1. Eksisterende kvotestige

Forutsetning:

Samme kvotestige og kvoteenhet som i 2014 og 2015

Samme utnyttelse av kvoten per lengdegruppe som i 2014 og 2015

30 % av garantert kvote i lukket gruppe

0,3

Fartøyenes lengde	Kvotefaktor lukket gruppe	Kvotefaktor åpen gruppe	2014				2015					
			Fartøykvote (tonn) i 2014	Antall delt. fartøy	Potensiell fangst (tonn)	Utnyttelse 2014 (%)	Potensiell uttak (tonn) med bakgrunn i erfaring fra 2014	Fartøykvote (tonn) i 2015	Antall delt. fartøy	Potensiell fangst (tonn)	Utnyttelse 2015 (%)	Potensiell uttak (tonn) med bakgrunn i erfaring fra 2015
6-7 m	1,31	0,393	7,09	2	14,19	63 %	8,89	5,24	2	10,48	135 %	14,11
7-8 m	1,97	0,591	10,67	0	-	0 %	0,00	7,88	4	31,52	37 %	11,61
8-9 m	2,62	0,786	14,19	2	28,37	2 %	0,56	10,48	8	83,84	92 %	77,09
9-10 m	3,93	1,179	21,28	4	85,12	80 %	68,52	15,72	18	282,96	93 %	261,84
10-11 m	4,59	1,377	24,85	28	695,90	101 %	703,37	18,36	60	1 101,61	96 %	1058,67
11-12 m	5,24	1,572	28,37	0	-	0 %	0,00	20,96	0	-	0 %	0,00
12-13 m	5,9	1,77	31,95	13	415,31	92 %	380,61	23,60	20	472,01	105 %	495,16
13-14 m	6,55	1,965	35,47	1	35,47	120 %	42,44	26,20	4	104,80	101 %	105,47
14 m +	7,86	2,358	42,56	10	425,60	100 %	427,25	31,44	23	723,13	95 %	688,88
			60	1 699,96		1 631,64			139	2 810,36		2 712,84

2. Nye kvotestiger - tre trinn

1. Utgangspunkt i gjeldende kvotestige og garantert kvoteenhet for lukket gruppe i 2015

Forutsetninger:

Faktisk deltagelse 2015 - antar samme kvoteutnyttelse som i 2015

Kvotefaktorer fra gjeldende kvotestige (se merknad i tabellen)

Garantert kvoteenhet 2015

13,3335

Lengdegruppe	Faktorer (0,5 av lukket gruppe)	Kvotefaktor (tonn)	Antall fartøy 2015	Kvotefaktor utnyttelse	Potensiell uttak (tonn)	Merknader
< 9 meter	1,31	17,467	14	81,7 %	200	Kvotefaktor fra lengdegruppen 8-9 m
9-11,99 meter	1,965	26,200	78	95,4 %	1 949	Kvotefaktor fra lengdegruppen 9-10 m
12 meter +	2,295	30,600	47	99,2 %	1 427	Kvotefaktor fra lengdegruppen 10-11 m
			139		3 576	

2. Tre trinn og kvoteenhet uavhengig lukket gruppe

Forutsetninger:

Faktisk deltagelse 2015 - antar samme kvoteutnyttelse som i 2015

Ny kvoteenhet

10

Lengdegruppe	Faktorer	Kvotefaktor (tonn)	Antall fartøy 2015	Kvotefaktor utnyttelse	Potensiell uttak (tonn)
< 9 meter	1	10,000	14	81,7 %	114
9-11,22 meter	1,5	15,000	78	95,4 %	1 116
12 meter +	2	20,000	47	99,2 %	932
			139		2 163

3. Like kvoter uavhengig av lengde på fartøyet

Forutsetninger:

Samme deltagelse som i 2015

139

Alle fisker kvotene sine - uavhengig størrelse på fartøyet

Potensiell uttak (tonn)	Fartøykvoter (tonn)				
	5	10	12	15	18
	695	1 390	1 668	2 085	2 502