



UIT

NORGES
ARKTISKE
UNIVERSITET

Fakultet for biovitenskap, fiskeri og økonomi

Trålernes leveringsplikt, en legitim ordning?

En analyse av debatten omkring pliktsystemet og mulige konsekvenser ved bortfall av leveringsforpliktelsene.

—
Maria Daouli

Masteroppgave i Fiskeri- og havbruksvitenskap (60 stp) November 2018



Forord

Jeg er nå ved veis ende på en femårig lang utdannelse ved Norges fiskerihøgskole (NFH), Universitet i Tromsø- Norges arktiske universitet, og i den forbindelse markerer jeg slutten med denne masteroppgaven.

Arbeidet rundt oppgaven har både vært utfordrende og spennende, men utvilsomt har min veileders tanker, oppfølging og faglig innspill vært verdifulle i prosessen. En stor takk må derfor rettes til Bjørn-Petter Finstad, for all din tid fra begynnelse til slutt.

Gjennom studiene har jeg knyttet mange nye vennskap, og i mange år fremover kommer jeg til å se tilbake på studenttilværelsen med et stort smil. Til mine medstudenter som har gjort studiehverdagen innholdsrik og morsom, tusen takk.

Sist, men aller viktigst, min kjære datter. Du har vært god med mamma når det har vært hektisk, og nå er gleden stor fordi vi endelig har tid til å gjøre våres ting igjen. Takk for at du har vært så tålmodig.

Tromsø, november 2018

Maria Daouli

Sammendrag

Langs kysten av Nord-Norge, på stortinget, og i media. Går debatten varm når enkelte tråleiere ikke lever opp til samfunnets forventninger som råstoffleverandør, og samfunnsbærende næring i fiskeriavhengige kommuner.

Mer spesifikt handler debatten om politiske virkemidler, heretter kalt pliktsystemet, som har med hensikt å trygge bosetting og sysselsetting i tilgodesette kommuner. Gjennom pliktsystemet er trålere blitt pålagt plikt til å levere fangst til bestemte kystkommuner. Der den opprinnelige tanken er at trålerne skal fungere som en råstoffleverandør til fiskeindustrien, utenfor kystflåtens sesongtopper. Fiskeindustrien er samtidig pålagt plikt til å opprettholde produksjonen i anlegget, der hensikten er at aktiviteten det medfølger, skal skape ringvirkninger og ellers ivareta bosettingsmønsteret i kystkommunene.

Imidlertid står pliktene imellom to hensyn som vanskelig komplementerer hverandre, et distriktspolitisk og et som skal gagne lønnsom drift hos næringsaktørene. Pliktene som etterhvert har utviklet seg til å bli et system, virker å være en stadig tilbakevendende diskusjon, der pliktene i større grad enn tidligere synes å ha utspilt sin rolle i det moderne samfunnet.

På grunn av pliktsystemets manglende effekt, fremmet regjeringen i 2017 et forslag som gir avkall på pliktene, der kvoter ble foreslått som kompensasjon til kystsamfunnet.

Stortingsmeldingen ble derimot ikke realitetsbehandlet, da den møtte motstand fra berørte parter og opposisjonen. Formålet med denne studien har derfor vært å belyse pliktsystemets fremvekst, dens virkning, og hvilke prinsipper som ligger til grunn for videreføring av dagens pliktsystem.

Studien av pliktsystemet har vist seg å være en kompleks problemstilling. Jeg vil argumentere for at debattens kjernepunkt hviler på de forventninger samfunnet har til næringsaktører som beskatter på fellesskapets ressurser. Hvordan disse forventningen kan innfris under dagens pliktsystem er et spørsmål for seg selv, men å blåse liv i pliktsystemet virker vanskeligere enn hvis partene inngår et kompromiss. Imidlertid er ikke kompensasjonen til samfunnet akseptert, noe som kan indikere at samfunnet mener «en annen verden er mulig».

Innholdsfortegnelse

1	Innledning	1
1.1	Debatten om pliktsystemet for torsketrålere	1
1.2	Pliktsystemet	3
1.3	En næring i endring	5
1.4	Omstridte plikter, den politiske debatten	6
1.5	Problemstilling og avgrensning	8
1.6	Oppgavens disposisjon	8
2	Bakgrunn	9
2.1	Den historiske bakgrunnen for pliktsystemet	9
2.2	Statlige reguleringer bidrar til et uthulet system	11
2.3	Tilbudsplikt, bearbeidingsplikt og aktivitetsplikt	13
2.4	Pliktenes omfang- Pliktkvote og fartøy	14
2.5	Fiskeindustriens rammebetingelser	16
2.5.1	Fiskeindustrien i det globale markedet	19
2.5.2	Priser, lønnsomhet og verdiskaping	20
2.5.3	Verdiskaping og lønnsomhet	20
2.6	Kommuner tilgodesett aktivitetsplikt	22
2.6.1	Båtsfjord	24
2.6.2	Lebesby	25
2.6.3	Hammerfest	26
2.6.4	Hadsel	26
2.6.5	Vestvågøy	27
2.7	Rasjonalisering av drift	28
3	Metode	30
3.1	Kvalitative data	31
3.2	Valg av informanter	31
3.3	Gjennomføring av intervju	31
3.4	Kvantitative data	32
3.5	Behandling og analyse av data	33
3.6	Metodens utfordringer	33
3.7	Intervjuform og utvalg av informanter	33
3.7.1	Validitet og reliabilitet	34
4	Teoretisk rammeverk	36
4.1	Forvaltningssystemet	37

4.2	Forvaltningssystemets tilgjengelighet for styring	40
4.3	Legitimitet.....	41
4.4	Legitimitet i forvaltning.....	42
5	De politiske prosessene.....	45
5.1	Omgjøringen av leveringsplikt til tilbudsplikt	46
5.2	Forsøk på innstramminger av pliktene	47
5.3	Sjømatindustrimeldingen.....	49
5.4	Ekspertgruppens rapport- vurdering av tilbudsplikten, bearbeidingsplikten og aktivitetsplikten	52
5.4.1	Ekspertgruppens konklusjon om oppheving av tilbudsplikten	53
5.4.2	Oppheving av bearbeidingsplikten.....	56
5.4.3	Oppheving av aktivitetsplikten	57
5.4.4	Verdsettelse av aktivitetsplikten	59
5.4.5	Auksjonsordning på fiskerettigheter	61
5.4.6	Næringsfond	63
5.4.7	Rapportens mottakelse	63
5.5	Meld.St.20 (2016-2017) pliktsystemet for torsketrålere.....	64
5.5.1	Departementets vurdering av tilbuds- og bearbeidingsplikten.....	65
5.5.2	Departementets vurdering av aktivitetsplikten	66
5.5.3	Rettslige utfordringer	69
5.6	Sterk motstand langs kysten, Per Sandberg trekker stortingsmeldingen	72
6	Pliktsystemet- en legitim ordning?	73
6.1	Forvaltningssystem og styring	73
6.2	Legitimitet.....	75
6.3	Innholdslegitimitet	77
6.4	Ble pliktsystemet legitimt likevel?	79
7	Avslutning.....	82
	Vedlegg.....	84
	Kilder	88
	Figurliste	93

1 Innledning

1.1 Debatten om pliktsystemet for torskeførere

Dagens ordning vedrørende pliktsystemet for noen torskeførere, skaper debatter om hvorvidt en pliktstyrt ordning som politisk virkemiddel evner å skape råstofftilførsel og aktivitet i fiskeriavhengige kommuner. Debatten er påvirket av en rekke faktorer langt tilbake i tid og virker som å stadig være en uavklart situasjon som skaper konflikt mellom sosial og økonomisk interesse.

I diskusjonen deltar parter som har svært ulike meninger om ordningen. Flåte og industri som er pålagt plikter for å sikre råstofftilførsel og aktivitet i kystkommuner omtaler systemet som en byrde og mener den hemmer innovasjon. Kommuner som er tilgodesett pliktstoffet, mener at ordningen er høyst nødvendig for å opprettholde sysselsetting og bosetting i distriktene.

Selv om Norge har de beste forutsetninger for å kunne utnytte den unike og rike tilgangen til fiskeressurser, har historien gjennomgående vist at det er vanskelig å få til en konkurransedyktig og lønnsom drift i fiskeindustrien på land (Iversen m.fl., 2016).

Produksjon av en ferskvare med store biologiske og økonomiske variasjoner blir utfordret i det globale moderne markedet, hvor foredlingsindustrien viser seg å være de som er mest sensitive for sesongvariasjoner, landingsmønster og svingende priser (Iversen m.fl., 2016).

En kombinasjon av faktorer som ujevnt leveringsmønster, global konkurranse og høye lønnskostnader har medført at fiskeindustrien over tid har slitt med dårlig lønnsomhet. Dette har i første omgang bidratt til at industrien har hatt vanskeligheter med å holde en jevn produksjon, og dermed vært en næring som er ekstra utsatt for permitteringsforhold og nedbemanning (NOU 1982:5). Etterhvert har ikke denne delen av verdikjeden blitt ansett som spesielt attraktivt å investere i, noe som har medført at industrien har vært kraftig nedbygd flere steder i landet de siste årene (Finstad, Henriksen & Holm, 2012).

Politiske avveininger har derfor i flere omganger vært gjort for å stabilisere de utfordringene industrien møter på land, og for å holde «lys i husan» langs kysten av Nord-Norge.

Ved å pålegge flåte og industri plikter, er intensjonen bak denne ordningen at dette skal bidra til bosetting, sysselsetting og ringvirkninger i kystkommuner. Trålere er derfor gjennom dette systemet blitt pålagt plikt til å holde stabil råstofftilførsel ved å levere deler av fangsten til fiskeriavhengige kommuner, samt at anleggene på det aktuelle stedet har blitt pålagt plikt til å bearbeide fangsten og opprettholde aktivitet.

Imidlertid har dette forvaltningssystemet de siste årene vært gjenstand for en omfattende debatt som berører både juridiske, sosiale og økonomiske problemstillinger. Samtlige aktører, herunder flåte, fiskeindustri og kommuner er enige om at det er for mange elementer i systemet som er i utakt for å oppnå intensjonen bak pliktsystemet. De vedvarende problemene ved systemet gjør at debatten peker i retningen om hvorvidt staten skal avvikle pliktene eller ikke, og på hvilken måte dette eventuelt skal gjøres på.

Med bakgrunn i debattens opphetede engasjement, skal debatten om pliktsystemet analyseres nærmere. Det skal særlig legges vekt på hvilken betydning kommuner og næringsaktørene mener pliktsystemet har, og hva de mener vil være konsekvenser av en avvikling eller andre former for endringer av pliktregime.

Kommuner som er ensidig avhengig av nettopp fisken for å bevare bosettingen og kystkulturen, føler avvikling av plikter er et brudd på en samfunnskontrakt og vil medføre tap av arbeidsplasser og fraflytting fra allerede sårbare kommuner (Hamnes, 2016). Rederi og fiskeindustri på sin side mener at deres pålagte samfunnsansvar gjennom pliktene er lite fleksibelt og hemmer innovasjon i det moderne samfunnet (iFinnmark.no, 2015). Som næringsaktører er pliktene en fysisk barriere for å rasjonalisere driften til større og mer lønnsomme enheter. En avvikling vil derfor fra deres side være å foretrekke, men ikke til en hver pris (Dagbladet.no, 2016).

Sentralt i fiskeripolitikken er statens målsetting om å bevare bosettingen langs kysten, men i denne debatten møter myndighetene fastlåste standpunkter. Det å finne løsninger som gagnar både profittmaksimering for industrien og distriktpolitiske hensyn, har vist seg som en svært vanskelig oppgave.

1.2 Pliktsystemet

Det historiske bakteppet for pliktsystemet er den tunge satsningen staten gjorde på filet- og fryseindustrien etter andre verdenskrig. I mange små lokalsamfunn ble den nye fiskeindustrien etablert som selve bærebjelken (Grytås, 2013).

Behovet for å sikre råstoff og helårlige arbeidsplasser skulle på 1960-tallet løses ved å utvide muligheten for råstoffleveransen ved at industrien selv fikk mulighet til å eie trålere slik at de kunne forsyne egne anlegg med råstoff.

Torskens vandrende mønster mellom kyst og Barentshavet, preger kystflåtens fangst og landingsmønster til å ha størst trykk på vårhalvåret når torsken kommer til kysten for å gyte (februar-april). Trålgruppen derimot, har fartøy konstruert for å gå langt til havs og kan både fiske og levere når torsken resterende måneder av året ligger i Barentshavet for å beite.

Med en langt jevnere sesongprofil ble derfor trålerne ansett som best egnet til å opprettholde råstofftilførselen i perioder da kystflåten ikke var i stand til å fiske og levere. Industrien fikk på denne måten tilgang til kvoter for å sikre helårlig drift ved at det ble gitt dispensasjon fra deltakerlovens hovedregel som sier at kun fartøy eid av aktive fiskere kan få tildelt ervervstillatelser.

Etter flere statlige reguleringer gjennomgikk industrien på 1990 – tallet store konkurser. For å ivareta norsk fiskeindustri blir det gjort avtaler mellom havgående fartøy, industri og myndigheter i form av plikter som forskriftsfestes og gradvis innføres fra 1980-til 1990 tallet (Meld.St.20 (2016-2017)).

Debatten ble svært intens da de kapitalsterke aktørene Kjell Inge Røkke og Bjørn Rune Gjelsten i 1994 valgte å gå sammen om å stifte Norway Seafoods. Med litt prøving og feiling skulle investorplanene vise seg til å bli Norges største trål- og foredlingselskap på bare 10 år (digital.fidexaforlag.no, 2016). Selskapets første oppkjøp var Skaarfisk Group AS som hadde satset tungt på pelagiske konsumanlegg, slakterier og foredlingsanlegg landet rundt. Senere ble det danske morselskapet Foodmark kjøpt opp, hvor dette kjøpet inkluderte datterselskapene Thorfisk og Thorfisk trading som hadde utmerket seg innenfor hvitfisk og

foredling. Mindre selskaper skulle også bli dratt inn i vakuemet. Her blant annet Melbu fiskeindustri og trålrederiet Havfisk, i tillegg til noen mindre andeler i Lofoten trålrederi. Selskapet skulle tilslutt kjøpe opp statseide konkursrammede frossenfisk-produsenten Frionor, som hadde store filetanlegg i Alta og Trondheim (digital.findexaforlag.no, 2016).

For å gjøre en lang historie kort, skulle den brede satsingen på pelagisk, laks og hvitfisk ikke bli en suksess. Kjell Inge Røkke valgte å trekke seg ut av laks og pelagisk sektor og selskapet skulle i stedet fokusere på trål og foredling av hvitfisk i Nord-Norge (digital.findexaforlag.no, 2016).

Med støtte fra Arbeiderpartiet sikret Røkke gjennom oppkjøpene 30 «lukrative» trålkonsesjoner (Dagbladet, 2014). Staten ga selskapet dispensasjon fra deltakerlovens §6¹ med betingelse om at de forpliktet seg til å levere deler av fangsten til industrien i bestemte kystkommuner eller til bestemte anlegg. Fiskeindustrien som omfattet seks anlegg i Røkkens eie, forpliktet å holde sysselsetting og aktiviteten oppe.

¹ **Krav om tidligere aktivitet i fiske eller fangst (Deltakerloven)**

-Ervervstillatelse kan bare gis til den som har drevet ervervsmessig fiske eller fangst på eller med norsk fartøy i minst tre av de siste fem årene og fortsatt er knyttet til fiske- og fangststyrket.

-For selskap eller sammenslutning kan ervervstillatelse bare gis dersom personer som oppfyller kravet i første ledd innehar mer enn 50 pst. av eierinteressene og faktisk har tilsvarende kontroll over virksomheten.

-Departementet kan i særlig tilfelle, når næringsmessige og regionale hensyn tilsier det, ved enkeltvedtak gjøre unntak fra kravet i første og annet ledd om tidligere aktivitet i fiske eller fangst. Kongen kan ved forskrift gjøre unntak fra kravet om tidligere aktivitet, herunder for fartøy under en viss størrelse.

-Når det er nødvendig til gjennomføring av overenskomst med fremmed stat, kan Kongen ved forskrift fastsette ytterligere regler, herunder andre regler enn de som er fastsatt i første ledd, for tillatelse etter § 4

I debatten er det følgende forpliktelser som omtales som pliktsystemet: Leveringsplikt, senere tilbudsplikt, bearbeidingsplikt og aktivitetsplikt. Pliktene må sees i sammenheng, men de er formulert som egen forskrift om leveringsplikt for fartøy med torske-tråltillatelse. Dette med hjemmel i to av Norges viktigste reguleringslover for fiskeri og forvaltning av marine ressurser, Deltakerloven og havressursloven.

Jeg vil i kapittel 2 gi en detaljert beskrivelse av pliktene separat og sammenhengen imellom dem. Jeg vil samtidig presisere at dersom et fartøy har tilbudsplikt, vil det ikke automatisk si at fartøyet har noe sammenheng med de andre pliktene. Et fartøy kan kun ha tilbudspliktmens, denne debatten handler om når tilbudspliktig fartøy og foredlingsanlegg har samme eier. Det er på denne måten aktivitets og bearbeidingsplikten kommer inn.

Status quo: I dag er selskapene etter flere oppkjøp og re-etableringer helintegrert i to ulike selskap. Selskapene heter nå Havfisk ASA og Lerøy Norway Seafoods og Havfisk ASA er eiere av Lerøy Norway Seafoods. Selskapene endret navn da de i 2016 ble kjøpt opp av laksegiganten Lerøy Seafood Group ASA. Per dags dato er det kun Havfisks Lerøy Norway Seafoods som har aktivitetsplikt på sine anlegg.

1.3 En næring i endring

Gjennom årene har fiskeri- og industrinæringen gjennomgått flere tilpasninger og regelverksendringer, noe som spesielt har hatt innvirkning på fiskeindustrien. Tidligere var eiere av fiskeindustrien både privat og offentlig (Finstad et al., 2012). Felles var at begge nøt godt av statlig støtte, i form av subsidier og tilgang til billig kreditt. Etter den markedsliberale vendingen på 1990-tallet, har fiskeindustrien mistet sine statsgarantier, og har dermed blitt eksponert for konkurranse fra det internasjonale markedet.

Trålernes markedstilpasning mot det globale markedet, gjør at de i større grad tilbyr fryst råstoff. Fryst råstoff er ikke bare mer driftsøkonomisk lønnsomt for trålerne (Dreyer, 2006), det oppnår også en høyere pris i forhold til fersk (Bendiksen, 2006).

Industrien på sin side har gjennom årene hovedsakelig tilpasset seg til å bearbeide fersk, noe som medfører at industriens anleggsmidler er dårlig egnet for å ta imot fryst råstoff fra trålerne.

I debatten handler det blant annet om at kommunene mener de ser lite av fisken som var tilgodesett anlegg i deres kommune, og hevder at fisken blir fryst ombord og sendt rett ut av landet (Dagsavisen.no, 2014). Kommunene mener derfor store verdier går tapt fordi kvotene som er bundet til pliktsystemet er et viktig næringsgrunnlag langs kysten, og når råstoffet ikke kommer til land for bearbeiding er det vanskelig å holde sysselsettingen oppe.

Trålernes og industriens rammevilkår i sammenfatning med pliktene, blir derfor i debatten kritisert for å være sterkt uthullet. Jeg vil i kapittel 2 gå nærmere inn på hvilket statlige reguleringer som påvirket tilpasningen hos trålere og industri. Her kan blant annet nevnes frysekonsesjonsloven i 1980, avvikling av subsidier ved inngåelse av EØS-avtalen og lukking av allmenningen i 1990.

1.4 Omstridte plikter, den politiske debatten

Pliktdebatten har vært høyt på dagsorden i flere år og flere forskriftsendringer har vært gjort for å ivareta hensynet til partene som omfattes av systemet. Det å beskrive hele historien og alle detaljer rundt behandling av samtlige forslag som har kommet i forbindelse med systemet, vil det ikke være kapasitet til å gjøre i denne avhandlingen.

Jeg vil derfor forholde meg til de to siste offentlige dokumentene som har vært fremmet i denne saken. Den første er rapporten «Vurdering av leveringsplikten, bearbeidingsplikten og aktivitetsplikten» som i 2016 ble utarbeidet av ekspertgruppe nedsatt av Nærings- og fiskeridepartementet. Den andre er stortingsmeldingen som kom 17.mars 2017. (Meld.St.20 (2016-2017)– pliktsystemet for torsketrålere. Stortingsmeldingen kom på vegne av Nærings- og fiskeridepartement og ble lagt frem av statsråd Per Sandberg (Frp). Denne bygger på anbefalinger fra ekspertgruppen, og hvor ekspertgruppens rapport ble utarbeidet som en oppfølger av sjømatindustrimeldingen (Meld.St.10 (2015-2016)- En konkurransekraftig sjømatindustri. Sjømatindustrimeldingen inneholdt kun en mindre problematisert del om pliktsystemet, og med ønske fra stortinget ble derfor en ekspertgruppe satt på saken for å gjøre en faglig gjennomgang av pliktene.

Ekspertgruppens rapport og stortingsmeldingen konkluderte begge med å avvikle alle pliktene, dvs.- tilbudsplikten, bearbeidingsplikten og aktivitetsplikten (St.meld. 20 (2016-2017): (ekspertgruppens rapport, 2016). Jeg vil gi en mer detaljert beskrivelse om dette innholdet i kapittel 5. Ekspertgruppen og stortingsmeldingen anslo verdien for pliktene noe forskjellig, men felles var at begge foreslo at avviklingen av pliktene skulle skje ved at det betales en kompensasjon til samfunnet. Dette ved å avkorte Havfisk ASA sine kvoter og overføre de til kystflåten.

I debatten er det særs aktivitetsplikten som er det tyngste vilkåret. Denne pålegger anleggseier å holde driften oppe i de tilgodesette kommunene og samtidig binder anlegg og fartøyeier sammen til en enhet gjennom konsesjonsforskriften §2-5². Aktivitetsplikten er derfor den reelle verdien for kommunene og den plikten som sikrer sysselsetting, bosetting og ringvirkninger. Det er derfor også med grunnlag i aktivitetsplikten at avkortning av Havfisk ASA blir diskutert som kompensasjon, og følgelig rettet størst oppmerksomhet mot.

Løsningene det innbar møtte mye kritikk. Kommunene mente at forslaget var stikk i strid med intensjonen til hvorfor trålerne og fiskeindustrien hadde fått kvoter i utgangspunktet, og at kompensasjonen ikke var stor nok. Næringsaktørene på sin side mente at en avkortning av deres kvoter ville slå negativt ut på dem som selskap, fordi de investeringer som har vært gjort er med kvoter som investeringsgrunnlag.

På bakgrunn av motstanden fra blant annet opposisjonen og de berørte partene, kom Per Sandberg (Frp) frem til at det ville være riktig å avvente behandling rundt denne saken. Stortingsmeldingen ble derfor trukket (Meld.st.nr 37 (2016-2017)), og pliktene er fortsatt gjeldene i det opprinnelige regelverket.

² Konsesjonsforskriften henstiller at fartøy og industri med samme eier får eie maksimalt inntil 7 kvotefaktorer per industrianlegg. Da Havfisk ASA er innehaver av 29, 6 kvotefaktorer for torsk vil det i praksis si at Havfisk ASA må eie minst fem anlegg for å beholde sine kvotefaktorer.

1.5 Problemstilling og avgrensning

Med bakgrunn i den vedvarende debatten om pliktsystemet og motstanden ekspertgruppen og stortingsmeldingen møtte i sin konklusjon om å avvikle samtlige plikter. Vil problemstilling forsøkt belyst gjennom en analyse av pliktsystemet og den politiske behandlingsprosessen rundt den. Problemstillingen oppgaven tar sikte på å belyse er;

I hvilken grad er det gjeldende pliktsystemet en legitim ordning?

Dette hovedspørsmålet skal forsøkes å bli besvart ved hjelp av følgende forskningsspørsmål.

- Hvilke politiske prosesser har det vært i forbindelse med pliktsystemet?
- På hvilken måte oppfyller næringsaktørene pliktene?
- Hva mener kommuner, organisasjoner og næringsaktører vil være konsekvensene av forslaget som representerer en avvikling?

1.6 Oppgavens disposisjon

En gjennomgang av den overordnede bakgrunn for pliktsystemet, den politiske debatten, og en kort introduksjon av de to siste forslagene (ekspertgruppens rapport og stortingsmelding) er nå i kapittel 1 blitt presentert. For å lede meg videre inn i oppgaven avrundes kapittel 1 med en problemstilling konkretisert med underordnede forskningsspørsmål.

I kapittel 2 vil den historiske bakgrunnen for pliktsystemets fremvekst presenteres, samt de statlige reguleringer det primært argumenteres for er årsaken til at pliktsystemet er uthulet. Kapittel 2 vil også ta for seg en mer detaljert beskrivelse av tilbudsplikten, bearbeidingsplikten og aktivitetsplikten separat og sammenhengene imellom dem, i tillegg til pliktens omfang. Herunder- hvilke kommuner som er tilgodesett pliktkvoter, hvilke anlegg og flåte som er pålagt plikter og hvor mye pliktråstoffet utgjør mm.

Jeg vil også runde av kapittel 2 ved å gi en kortere beskrivelse av en utredning som ser på mulige effekter en eventuell rasjonalisering av Lerøys anlegg vil ha, som også er en av hovedårsakene til hvorfor det mobiliseres et så sterkt engasjement.

Kapittel 3 vil ta for seg studiens metodiske opplegg. Her vil prosessene rundt datainnsamling, behandling av data samt utfordringer knyttet til det metodiske opplegget og min rolle som forsker forsøkt belyses i en kritisk kontekst.

I kapittel 4 vil det teoretiske rammeverket oppgaven bygger på presenteres. Dette for å understøtte og gi en større forståelse for hvorfor pliktsystemet er i den posisjonen der saken behandles med høringsrunder etc.

Kapittel 5 presentere den empiriske undersøkelsen og derfor den samfunnsvitenskapelige diskusjonen. Her vil de den funn som har vært gjort i forbindelse med å studere stortingsmeldinger, rapporter, høringsbrev og hørings svar belyses, samt den empiri (hva aktørene mener) som er samlet inn i det metodiske opplegget.

kapittel 6. I dette kapitlet vil jeg besvare det som er hovedspørsmålet i denne studien; I hvilken grad er det gjeldende pliktsystemet en legitim ordning? Her vil jeg forsøke å knytte empiri opp mot teoridelen der fokuset vil være hvordan kommuner og næringsaktører opplever pliktsystemet i dag mot en alternativ avvikling.

I kapittel 7 vil jeg avslutte oppgaven ved å reflektere rundt de funn fra kapittel 6. Målet her er å komme med en betraktning til hva som kan være utfallet hvis pliktene videreføres i dens opprinnelige form.

2 Bakgrunn

2.1 Den historiske bakgrunnen for pliktsystemet

Pliktsystemet har opphav i to lovbestemmelser i norsk fiskerilovgivning. Den ene handler om eiendomsrett til fiskefartøyer og den andre handler en lovbestemmelse som kom etter det omstridte fenomenet tidlig på 1900-tallet, nemlig den såkalte «trawlerplagen».

I Norge bestemmes og reguleres eiendomsretten til fiskefartøyer og deltakeradgang gjennom deltakerloven. Deltakerloven sier at man må få tildelt en ervervstillatelse fra Nærings- og fiskeridepartementet for å kunne eie og drive et fiskefartøy i næringssammenheng. Loven krever i tillegg at man må ha drevet med aktivt fiske på eller med et norsk fartøy i minst tre av de fem siste årene. Den første reguleringen som fastslo at det kun var aktive fiskere som kunne eie fiskefartøyer kom allerede i 1941 (Finstad, 2014).

Den historiske bakgrunnen for denne lovbestemmelsen har opphav i diskusjoner mellom mindre yrkesfiskere og større næringsdrivende på 1930- og 1940-tallet, der man blant annet på begynte å se antydning til at kapitalistene tok større og større fiskerettigheter både i snurpenot- og torskefiske. Dette skapte misnøye hos kystfiskerne. Kystfiskerne hadde en forestilling om at den norske fiskeflåten skulle bestå av små og mellom store fartøyer, eid og drevet av aktive fiskere selv. Dersom retning av kapitalistisk stordrift skulle få fortsette, fryktet kystfiskerne at de like godt kunne takke farvel til levebrødet sitt. Lovbestemmelsene om eiendomsrett til fiskefartøyer hadde derfor til formål om å hindre utviklingen av stordrift kontrollert av andre enn aktive fiskere (Regjeringens ekspertgruppe, 2016).

Den andre bestemmelsen som har betydning for pliktsystemet i dag, er utviklingen av trål som kom tidlig på 1900-tallet med Storbritannias og Tysklands dampskip i spissen (Christensen, 1991). Av to grunner skapte trålbruken som hovedsakelig var benyttet av utenlandske fartøyer sterk misnøye hos norske fiskere. For det første mente norske fiskere at deres redskaper ble ødelagt når trålerne gikk til og fra fiskefeltene i Barentshavet. For det andre var de svært skeptiske til trålens effektivitet. Fiskerne mente at siden trålen var så effektiv, ville det være en utfordring for ressursgrunlaget. Dette var selvsagt ikke ønskelig situasjon å ha i norske farvann, for det ville samtidig bety at trålens effektivitet ville være en trussel mot fiskernes inntektskilde (Christensen, 1991).

Målbevisst tok derfor Norges Fiskarlag på slutten av 1930-tallet opp kampen for å forhindre at flere tusen nordmenn skulle miste sin viktige inntektskilde til fordel for kapitalistisk stordrift. Etter en langvarig konflikt endte det med at det ble vedtatt en strengere trållovgiving i 1939, hvor blant annet to viktige momenter var at antall norske trålere ikke skulle overstige 11 fartøyer, samt at trålfisket innenfor og utenfor territorialgrensen ble forbudt (Christensen, 1991).

Etter krigen var det politiske fokuset om å bevare den sosiale og økonomiske strukturen i Norge viktig. Man ønsket å modernisere næringen, og staten ville bygge videre på den sterke utviklingen innenfor filet- og fryseindustri tyskerne var medvirkende til å etablere i Norge. Det skulle i midlertidig være en ulempe, fordi kystflåten var ikke i stand til å sørge for nok råstoff til industrien. For å utvikle fiskerinæringen og skape vekst innenfor sektoren, åpnet

derfor myndighetene for at industrien skulle få tilgang til trålkonsesjoner gjennom at de fikk dispensasjon for eiendomsrettsbestemmelsene (St.meld.nr 10 (2015-2016)). På tross av vekst innenfor fiskeindustrien, hadde sektoren likevel store problemer med lønnsomheten. Den høye veksten medførte sterk konkurranse om råstoffet, dette medførte igjen perioder med liten tilgang på råstoff, hvorpå industrien ble nødt til å permittere sine ansatte.

Å skape legitimitet ble derfor et viktig motiv i norsk fiskeripolitikk i etterkrigstiden, hvor staten utviklet ulike former for offentlig støtte for å bevare sysselsettingen i distriktene. Gjennom hovedavtalen av 1964 for norsk fiskerinæring, mottok både industrien og fiskerne statsstøtte. Her kan blant annet nevnes støtte til investeringer, støtte til kapital for ulike finansieringsformål og subsidiert råstoff for fisk til filetsektoren fremfor andre produksjonsformer (Finstad et al., 2012).

Målt i antall anlegg var utviklingen i norsk fryse- og filetindustri vellykket. Langs Norges kyst, og spesielt i Finnmark var det på 1970-tallet etablert nærmere 100 bedrifter som utmerket seg innenfor foredling av hvitfisk (Finstad et al., 2012).

Etableringen hadde helt klart grunnlag i det politiske motivet for industrireising i den nordlige landsdelen. Industrireisingen hvilte på et sterkt engasjement både i regjering og på storting. Et annet viktig moment er også hvordan regelverksendringene ble tilpasset for å være i favør av industrien, blant annet at fiskeindustrien fikk adgang til å eie egne trålere.

2.2 Statlige reguleringer bidrar til et uthulet system

På 1980-tallet ble det åpnet for endringer i fiskerilovgivningen. Fryse-konsesjonsloven av 1963 (frysekonsesjonsloven), som regulerte bygging, utvidelse, hermetisering og frysing av fisk mm. ble opphevet i 1984. Dette åpnet for at trålerne i langt større grad kunne effektivisere driften, for eksempel fikk trålerne mulighet til å drive produksjon ombord og dermed også fryse ned råstoffet (Regjeringens ekspertgruppe, 2016). Den nye driftsformen var mer rasjonell og gjorde slik at trålerne ikke var avhengig av å gå like ofte til land. De kunne også gå lengere turer, og ved å fryse fisken umiddelbart etter fangst fikk fisken god kvalitet. Flere fersk- og reketrålere tilpasset seg derfor det nye regelverket og bygde om sine fartøy til frysetrålere. Dette skapte imidlertid avstand mellom fartøy og industri. Dette fordi industrien hovedsakelig hadde posisjonert seg på å bearbeide fersk fisk i topp kvalitet og kunne ikke ta

imot det fryste råstoffet. Industrien skulle derimot noen få år senere få tilgang til ferskt råstoff igjen.

En viktig endring i denne sammenhengen var speilvendingen av sjøgrenseloven i forbindelse med en revisjon av eksportloven på begynnelsen av 1990-tallet (Holand, 2017).

Myndighetene åpnet for at utenlandske fartøy kunne lande sine fangster i Norge og det ble derfor vanlig at russiske fartøy la i land i norske havner. Russerne leverte det industrien ønsket, fersk fisk, og «russefisken» ble på mange måter sett på som en redning til fiskeindustriens mangel på råstoff (Holand, 2017).

Et tredje vendepunkt var innføringen av et nytt reguleringsregime. Tradisjonelt hadde kystfiskerne fri tilgang til havet og hadde mulighet å fiske så mye de ønsket. Dette skulle i 1990 opphøre for godt (Finstad & Holm, 2013). På grunn av torskekollapsen i 1989, ble fisket etter torsk for første gang regulert for kystfiskerne. Det som tidligere ble omtalt som en allmenning med fri tilgang til å fiske ble fra dette tidspunktet forbeholdt kun enkelte fiskere. Allmenningen ble derfor lukket og uttaket for kystfiskerne skulle bli regulert med kvoter på samme måte som for trål. Trålernes tilgang hadde blitt regulert siden 1976 med fartøykvoter, men fra 1990 skulle regler om kvoter også gjelde for konvensjonelle redskaper. Bestemmelsen ble iverksatt for å bevare og styrke fremtidig utnyttelse av naturressursene. De nye bestemmelsene var et hardt slag for industrien. Lukking av allmenningen resulterte til lavere kvoter og derfor lavere tilgang til råstoff (St.meld.nr 10 (2015-2016)).

Et fjerde moment skal nevnes. På 1990- tallet begynte det markedsliberale bilde å farge norsk politikk (Ekspertgruppens rapport). Målet var å oppnå frihet og gode markedsbetingelser i samarbeid med andre land. De ulike statlige støttene fiskeindustrien hadde fått innvilget gjennom hovedavtalen ble gradvis kuttet ned, til og bli fullstendig avvirket. Bakgrunnen for dette var at Norge ville ha tilgang til «et felles europeisk marked» etablert gjennom EØS-avtalen. Med prinsipp om «felles regler og like konkurransevilkår» krevde avtalen imidlertid at samtlige fiskerisubsidier skulle avvikes i Norge (Ekspertgruppens rapport, 2016).

Med målsetting om fri råvareflyt i mellom EØS-land medførte at fiskeindustrien ble eksponert for global konkurranse. Kutt i subsidiene og globale markedsbetingelser fikk derfor store konsekvenser for industri og sysselsettingen. Fra å være en næring som omfattet 100

filetbedrifter på 70-tallet, skulle de ulike statlige reguleringene føre til en sterk reduksjon av filetbedrifter. I 2010 var gjenværende filet-bedrifter ikke mer enn 10 stykker (Finstad et al., 2012).

Opphevelsen av frysekonsesjonsloven, lukking av allmenningen, markedsliberalisering og kutt i subsidier medførte at fiskeindustrien opplevde store konkurser på 1980- og 90-tallet. Ved dette tidspunktet ble det behov for å ivareta fiskeindustrien igjen og pliktsystemet ble gradvis innført, hvor leveringsplikten var først ut og ment for å stabilisere de utfordringer industrien møtte (Meld. St. nr 10 (2015–2016)).

2.3 Tilbudsplikt, bearbeidingsplikt og aktivitetsplikt

Leveringsplikten (senere tilbudsplikt) er den delen som først ble introdusert for fiskeri- og fiskeindustrinæringen, og er en kun en del av det som nå omtales som pliktsystemet.

Leveringsplikten ble pålagt trålere for å opprettholde kontinuerlig råstofftilførsel til bestemte anlegg hvor tillatelsen opprinnelig hadde virkningsforhold (Regjeringens ekspertgruppe, 2016). Trålere som var underlagt en leveringsplikt ble forpliktet til å levere all fangst til et bestemt anlegg eller sted, men siden anlegget på det aktuelle stedet ikke var forpliktet til å kjøpe fangsten kunne de avstå kjøpet. Dette viste seg etterhvert å bli en praksis i fiskeindustrien, hvor årsaken til at de avsto kjøpet ofte var fordi de ikke hadde kapasitet til å bearbeide, de ikke hadde mulighet å bearbeide fryst, råstoffet var ikke av god nok kvalitet eller fisken ikke var i riktig størrelse.

I 2003 kom det derfor en revidering av denne forskriften som omgjorde leveringsplikten til en tilbudsplikt. Forskrift av 12. september 2003 åpnet for at 80 % av fartøyets fangst av torsk og 60 % av fartøyets fangst av hyse skulle tilbys det tilgodesette anlegget, og blir i endringen omtalt som den primære tilbudsplikten. Det ble samtidig lagt ved et nytt moment i forskriften, at dersom anlegget ikke ønsket å kjøpe råstoffet, skulle det tilbys andre anlegg i samme region. Den siste delen blir derfor omtalt som den sekundære tilbudsplikt, hvor de subsidiære regionene er Nordland, Troms og Finnmark (Meld. St. nr 20 (2016–2017)).

Dersom ingen i den primære eller sekundære tilbudsplikten ønsker å kjøpe fangsten, kan den først omsettes fritt i det åpne markedet. Det åpne markedet omtales derfor som den «tredje runden».

På bakgrunn av at man begynte å antydninger til at mye av den tilbudspliktige fangsten ikke ble bearbeidet av det tilgodesette anlegget, men heller solgte det videre med høyere fortjeneste. Ble det i 2006 pålagt en bearbeidingsplikt på det tilgodesette anlegget. Dette fordi myndighetene ønsket å forhindre at den tilbudspliktige fangsten ikke skulle fungere som «flytting av kapital» mellom flåte og industri, men i stedet skape verdier i form av sysselsetting og ringvirkninger i tilgodesette kommuner (Meld. St. 20 (2016–2017)).

Gjennom bearbeidingsplikten blir det derfor forventet at 70 % av råstoffet som er kjøpt under tilbudsplikt skal bearbeides. Råstoffet skal også bearbeides på en bestemt måte, hvor bearbeiding her betyr filetering av fersk fisk, videreforedling av frysede varer eller produksjon av røkt, -salt, -tørr eller klippfisk. Ferskfisk pakking er den eneste formen som ikke kategoriseres som bearbeiding (St. Meld. nr 20 (2016-2017)).

Aktivitetsplikten er pålagt anleggene for å sikre at anlegget holder et visst nivå av aktivitet. Dette måles i hvor stor produksjonen er i forhold til sysselsatte, råstoffomsetning, produksjonsvolum etc. Aktivitetsplikten er også geografisk betinget, og gjelder per dags dato for seks anlegg i Nordland og Finnmark. Et viktig moment med aktivitetsplikten er at den er ment for å knytte anleggets eierskap opp mot fartøy slik at de to blir en enhet. Dette fordi dersom fartøyeier industrielle aktivitet reduseres eller bygges ned, er det i forskriften om aktivitetsplikt formulert slik at departementet kan trekke tilbake ervervstillatelsen. Ideen bak aktivitetsplikten er derfor at det skal være av selskapets egen interesse å opprettholde produksjonsaktivitet ved anlegget for å ikke miste kvoter (St. Meld. 20 (2016-2017)).

2.4 Pliktenes omfang- Pliktkvote og fartøy

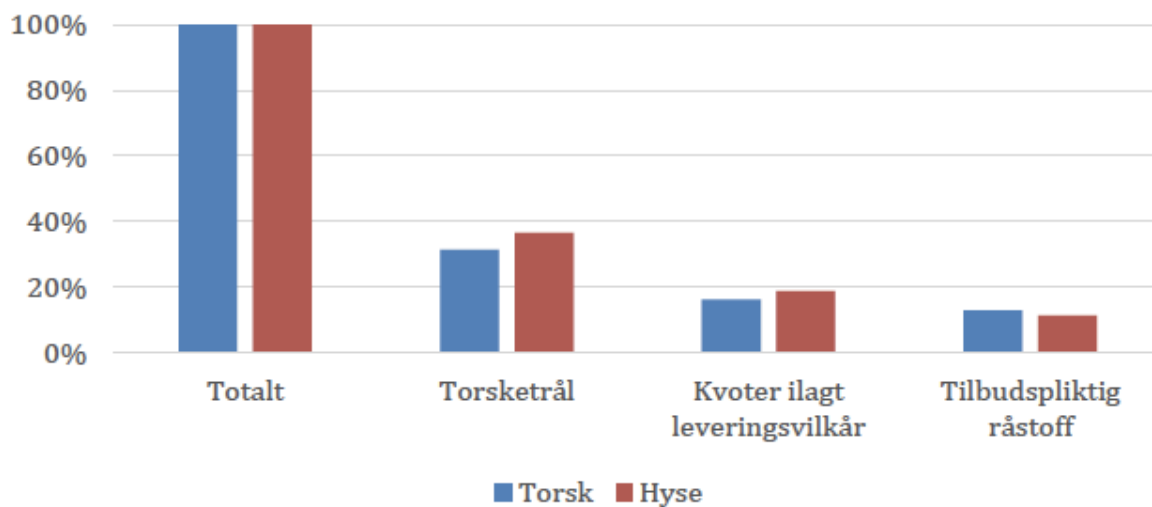
Pliktsystemet omfatter kun enkelte trålere, hvor fisket gjelder for torsk og hyse 62 grader nord. Torsken er Norges viktigste kommersielle art og der totalkvoten for torsk i 2016 var på 894 000 tonn (imr.no,2016). Denne fordeles i midlertid i mellom Norge, Russland og

tredjeland hvor den norske totalkvoten i 2016 utgjorde ca. 400 000 tonn (kystogfjord.no, 2016). Når det kommer benevnelsen totalkvote, er det derfor den norske totalkvoten som omtales i pliktsystemet.

Disponible kvotefaktorer for torske trålere endrer seg hvert år ettersom hvor stor totalkvoten utgjør dette året. Trålgruppens andel av totalkvoten fastsettes gjennom fordelingsnøkkel herunder kjent som «trålstigen» (St. Meld. nr 20 (2016-2017)). Trålstigen fungerer på denne måten at dersom totalkvoten for torsk øker, så vil andel kvote til trålgruppen øke. Dersom totalkvoten derimot synker, så vil kystflåten andel av totalkvoten øke. Trålgruppens andel er derfor fastsatt å være avgrenset opptil 1/3 av totalkvoten og hvor de resterende 2/3 er avsatt til fiske med konvensjonelle redskaper. Den norske totalkvoten for fisket etter torsk er derfor forbeholdt kystflåten med størst andel.

I overgangen mellom 2015 og 2016 var trålgruppens andel av totalkvoten for torsk 87,9 kvotefaktorer, noe som tilsvarer ca. 30 prosent av totalkvoten (St. Meld nr 20 (2016-2017)). Trålgruppens kvote utgjorde derfor dette året ca. 120 000 tonn. Innenfor trålgruppen igjen er kvoten fordelt mellom fartøy med torske tråltillatelse og fartøy med torske tråltillatelse og tilbudsplikt. I overgangen mellom 2015 og 2016 omfattet tilbudsplikten 46.5 kvotefaktorer av de totalt 87.9 forbeholdt torske trålgruppen dette året (St. Meld. nr 20 (2016-2017)). Tilbudspliktig fangst var derfor dette året ca. 17 prosent av totalkvoten og utgjorde ca. 63 000 tonn.

Torskekvoter og trålflåtens andel, 2015



Figur 1- Torskekvoter og trålflåtens andel av disse, 2015. Kilde: fiskeridirektoratet.

I 2016 var det 37 fartøy med torsketråltillatelser der 17 fartøy av disse er pålagt tilbudsplikt (St. Meld. nr 20 (2016-2017)). Av de totalt 17 tilbudspliktige fartøyene er Havfisk ASA eiere av 9 trålere. Havfisk ASA disponerer tilsammen 29,6 kvotefaktorer for torsk på sine fartøy hvor samtlige fartøy er pålagt tilbudsplikt. Havfisk ASA disponerer derfor ca. 11 prosent av totalkvoten for torsk noe som utgjør omlag 40 000 tonn.

2.5 Fiskeindustriens rammebetingelser

Rammebetingelser er generelt en betegnelse på alle de sosiale, økonomiske og økologiske forhold som er til stede og kan påvirke virkeområdets handlingsrom, men som er ikke er under dens direkte kontroll (Holm & Henriksen, 2014). Jeg vil derfor i dette kapitlet beskrive noen av de rammebetingelser fiskeindustrien ikke rår over samt hvordan dette kan påvirke lønnsomheten.

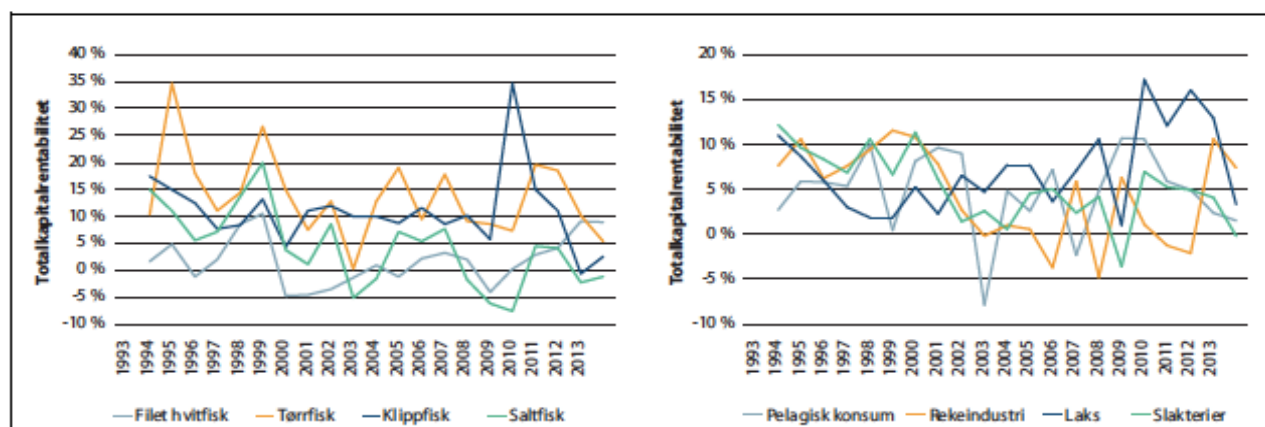
Gjennom årene har lønnsomheten i fiskeindustrien vært svak sammenlignet med øvrig industri, men det er stor variasjonen i lønnsomheten både innad og imellom de ulike sektorene (St.Meld nr 10 (2015-2016)).

Fiskeindustrien er alt fra pelagisk konsumindustri, hvitfiskproduksjon, mel og olje-produksjon til foredling og slakt av laks, makrell og sild. Fiskeindustrien er derfor svært variert og

forskjellig i form av kapital, teknologi og i hvilken grad de anvender kunnskap og ferdigheter. Noen er helintegrerte, mens andre driver bare videreforedling. De kan også være flersektorielle, noe som betyr at de for eksempel produserer laks, makrell eller sild ved siden av hvitfiskproduksjon.

Hvitfiskindustrien er en del av fiskeindustrien og avgrenses til bedrifter som produserer konvensjonelle produkter og produksjon av fryst, fersk, hel og filetert fisk. Variasjonen innenfor sektoren er stor og bedriftene har ulike forutsetninger for deres drift.

Hvitfiskindustrien deles inn i fire segmenter der klippfisk, saltfisk, tørrfisk utgjør den konvensjonelle sektoren, mens den øvrige sektoren arbeider med å produsere hel, fryst eller fersk filet. På grunn av den store variasjonen i fiskeindustrien og imellom segmentene, vil det derfor gi et lite nyansert bilde å hevde at lønnsomheten er gjennomgående lav.



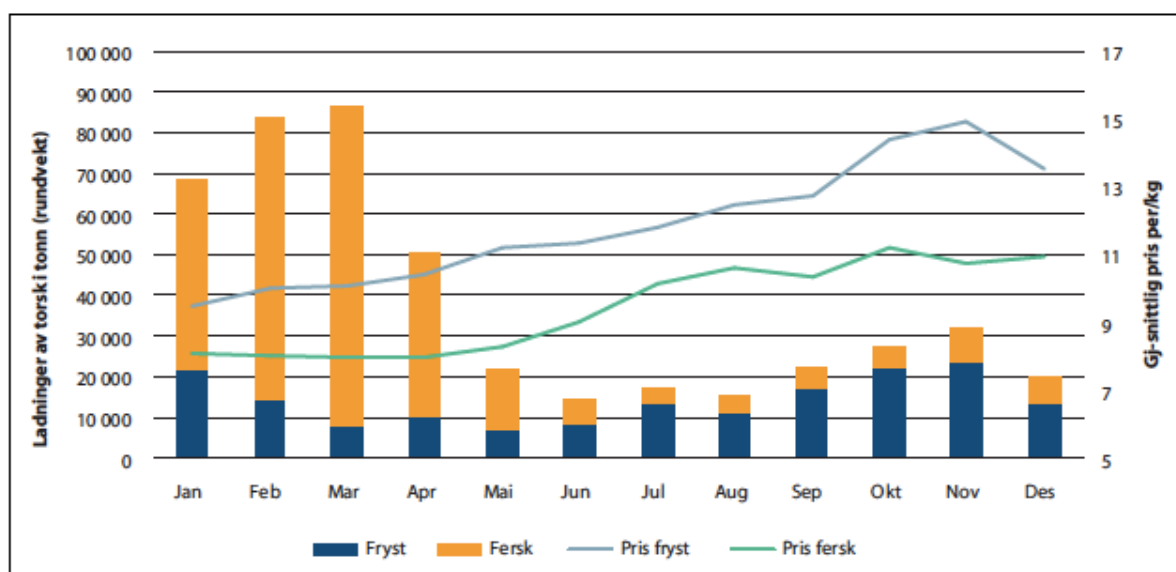
Figur 2 Lønnsomhetsutvikling i sjømatindustrien, total kapitalrentabilitet 1993-2013. Hentet av: Nofima

Som figur 2 viser, varierer den gjennomsnittlige avkastningen på total kapitalen mellom segmentene. Klippfisk og tørrfisk utmerker seg for å ha relativt god lønnsomhet, mens deler innenfor filetproduksjon av hvitfisk fortsatt har problemer med å oppnå lønnsom produksjon.

Utviklingen i hvitfiskindustrien har siden 1990- tallet vist en negativ trend både i antall bedrifter og i sysselsetting. Frem til 2010 var antall ansatte i industrien redusert med nesten 50 % og antall bedrifter redusert med 30 prosent % (Iversen m.fl.,2016). På grunn av økte kvoter i 2010 fikk industrien en liten opptur, som medførte et løft i sysselsettingen og som siden 2010 har holdt seg relativt stabilt. I 2013 utgjorde denne sektoren 218 bedrifter og i

2014 omsatte hvitfiskindustrien for omlag 14 milliarder kroner hvor samlet årsverk knyttet til produksjon utgjorde 3600 mennesker (Iversen m.fl.,2016).

For å sammenligne hvitfiskindustri med lakseindustri i den kommende sammenhengen vil hvitfiskindustrien jevnt ut over møte på langt større utfordringer knyttet til lønnsomhet sammenlignet med produksjon av laks. Å produsere på arter som er sterkt sesongpreget vil være vanskelig. Det handler i stor grad om kontroll, avhengighet av fartøy og hva markedet etterspør. Dette er faktorer oppdrettsnæringen i langt større grad har mulighet til kontrollere.



Figur 3. Landing av torsk og gjennomsnittlig pris i første hånd, 2014. Hentet av Nofima & Fiskeridirektoratet.

Slik som figur 3 viser, må hvitfiskindustrien håndtere store sesongsvingninger. Torskens vandringsmønster medfører at den vil være mest tilgjengelig i årets første måneder, noe som medfører at landingene av fersk fisk dominerer i vintersesongen. Her vil det også være verdt å merke at det samtidig vil det være andre biologiske variasjoner som spiller inn. Der bestandsstørrelsen kan endre seg fra år til år eller at råstoffkvaliteten varierer mellom sesongene.

Innenfor hvitfisksektoren er det i spesielt segmentet filetindustri som sliter med dårlig lønnsomhet (Nyrud & Bendiksen, 2017). Selv om filetindustrien i dag er betraktelig redusert og omfatter 10-12 bedrifter, er disse fortsatt relativt store og viktig for norsk sjømatindustri. Likevel merker dette segmentet i større grad torskens sesongpreg enn de øvrige segmentene. I forhold til klippfiskindustrien som kan produsere på fryst fisk hele året, er filetindustrien i

større grad avhengig av fersk selv om de også produserer på fryst. Dette vil i første omgang prege produksjonsmønsteret til å være størst på vårhalvåret pga. kystflåtens levering av fersk i dette tidsrommet og er følgelig grunnlaget for permitteringer når sesongen er nede.

2.5.1 Fiskeindustrien i det globale markedet

Norsk sjømatindustrien er avhengig av eksport, hvor 95 % av all fisken som landes, foredles og oppdrettes i Norge, eksporteres til utlandet for videreforedling eller konsum (St.Meld nr 10 (2015-2016)). Da Norsk sjømatnæring opererer i et globalt marked sammen mange andre land, medfører dette naturligvis sterk konkurranse (St. Meld nr 10 (2015-2016)). For det første handler det om at Norge må tilfredsstillе ulike markedskrav for å kunne få tilgang til utenlandske markeder, og produktene må derfor være i overensstemmelser med markedets preferanser. For det andre er kvalitet særst viktig. Ikke bare fordi det tilfredsstiller sluttkonsumentens preferanser, men også fordi det øker betalingsvilligheten. Når betalingsvilligheten øker, øker derfor også konkurransen (Porter & Kolstad, 1992).

Innenfor norsk fiskeindustri møter særlig filetindustrien sterk konkurranse fra Island. I Norge er torsken tilgjengelig de første månedene av året, hvor den største delen av fersk torsk landes i dette tidsrommet. Island derimot, har torsken tilgjengelig nært kysten hele året. For Island muliggjør dette helårlig produksjon av fersk fisk og gir derfor i større grad innpass til et godt betalt marked i Europa (St. Meld. nr 10 (2015-2016)).

Filetproduksjon er arbeidsintensivt (Iversen m.fl.,2016). Det er ensformig, tempostyrt og medfører fysisk krevende dager. For å gjøre industrien attraktiv er derfor konkurransedyktig lønn viktig. Når fisken har blitt en stor global handelsvare har det betydning for konkurransekraften. For å ta Polen som eksempel, som de siste årene har utmerket seg stort på foredling av hvitfisk er timelønnskostnadene i felles valuta 17 % av det norske. Her henholdsvis 23 mot 137 i norske (Iversen m.fl.,2016). Når Norge har høyere lønnskostnader sammenlignet med konkurrentland svekker dette norsk filetproduksjon sin konkurransekraft.

2.5.2 Priser, lønnsomhet og verdiskaping

Det vil være nærliggende å tenke at økte priser henger sammen med økt etterspørsel, men slik trenger det nødvendigvis ikke å være. Svingninger i valutakurser har store innvirkninger på Norges konkurransekraft i det globale markedet. Fisken som eksporteres fra Norge til EU betales oftest i Euro og hvor eksporten til Asia, Afrika og Nord- og Sør-Amerika gjøres opp i amerikanske dollar (St. Meld. nr 10 (2015-2016)). Når kronekursen faller og er svak i forhold til den utenlandske valutaen, vil det følgelig gi et løft i konkurransekraften og i betjeningen.

Prisforskjellen på fryst fisk og fersk torsk kan være ganske betydelig i Norge, og periodevis selges den fryste fisken for 10-12 kroner mer enn den ferske (Iversen m.fl.,2016).

Prisstatistikk fra råfisklaget viser at prisen for fersk sløyd og hodekappet torsk over 2,5 kg i løpet av 2018 har ligget på mellom 24, 41 til 26,95 kr kiloet. Mens pris for fryst hodekappet torsk over 2,5 kg har ligget mellom 33,32 til 36, 76 kr kiloet. I forhold til fiskeindustrien vil det derfor ligge en premie i det å bearbeide fersk, da den ferske fisken er billigere enn fryst.

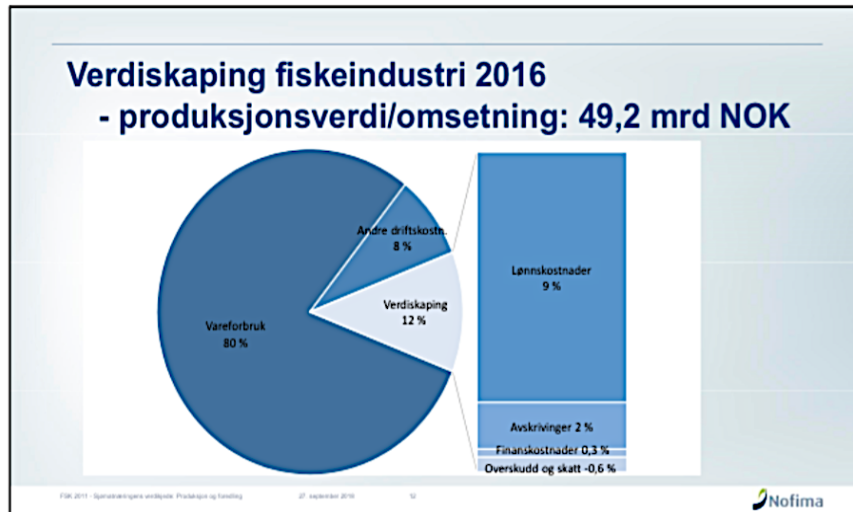
2.5.3 Verdiskaping og lønnsomhet

Ønske om å skape økonomiske verdier er en målsetting både bedrifter og politikken streber etter. «Økt verdiskaping gjennom hele verdikjeden» er et godt etablert politisk uttrykk.

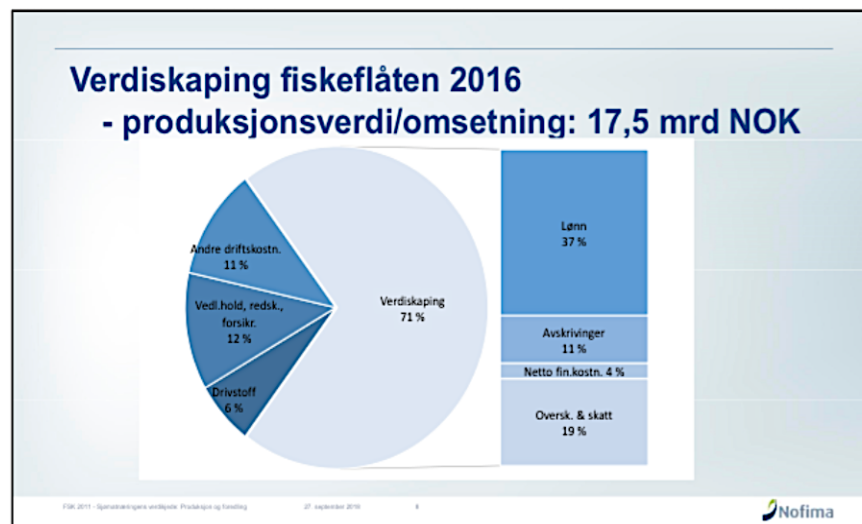
Verdiskaping kan uttrykkes for nasjonen (BNP) som vil avspeile den samlede verdien alle bedrifter og offentlige skaper gjennom produksjonen i løpet av et år, og vil beregnes til produksjonsverdien minus vareinnsatsen (Iversen m.fl.,2016). For en bedrift vil de samlede salgsinntekter minus alle varekostnadene utgjøre verdiskaping. Verdiskaping vil derfor utrykke hvor mye de ansatte øker sluttproduktets verdi i forhold til deres lønn (merverdi).

Selv om det vil være viktig for en bedrift å ha høy verdiskaping, vil det ikke nødvendigvis samsvare med lønnsomhet selv om disse to uttrykkene brukes om hverandre på folkemunne.

Likevel er verdiskaping også viktig, for det vil indikere hvor mye selskapet sitter igjen med til å fordele ut på ansatte, eiere, lån, skatter og avgifter.



Figur 4 Verdiskaping i fiskeindustrien. Hentet av Nofima.



Figur 5 Verdiskaping i fiskeflåten. Hentet av Nofima.

Figur 4 og 5 viser verdiskaping i fiskeindustrien og fiskeflåten samt kostnadskomponenter og fordeling som andel av omsetning. Slik som vi ser er det stor forskjell på hva angår verdiskaping i fiskeindustrien og fiskeflåten, der fiskeindustrien har en verdiskaping på 12 % fremfor 71 % på fiskeflåten. Til venstre for figurene vises en søyle hvor som viser prosentvis fordeling av verdiskaping. Her mellom lønn til arbeidere, långivere, eiere, skatter og avgifter.

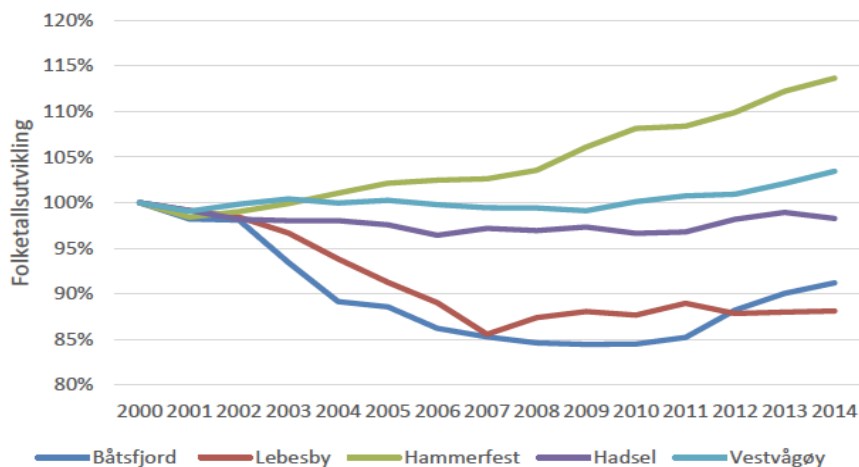
Forholdet mellom lønnsomhet og verdiskaping kan illustreres med de to nederste komponentene i verdiskapingsøyra som utgjør driftsresultatet. Driftsresultatet utgjør omlag 20 % for fiskeflåten, mens i fiskeindustrien er den negativ. I forhold til fisken, kan vi derfor se at lønnsomheten ligger i fangstleddet, selv om det også er mulig med høy verdiskaping på tross av negativt resultat i fiskeindustrien (Iversen m.fl.,2016).

2.6 Kommuner tilgodesett aktivitetsplikt

Når det kommer til aktivitetsplikten så er det kun Havfisk ASA sitt datterselskap Lerøy Norway Seafoods som er pålagt aktivitetsplikt på utvalgte anlegg. Denne plikten gjelder for Havfisk ASA sine rettigheter på anlegg i Hadsel kommune (Melbu), i Hammerfest kommune (Rypefjord), Vestvågøy kommune (Stamsund), Lebesby kommune (Kjøllefjord) Båtsfjord kommune (Båtsfjord) og Nordkapp kommune (Storbukt). I Nordkapp er det Storbukt fiskeindustri som driver anlegget og ikke Lerøy Norway Seafoods. Det er derfor ikke rettet oppmerksomhet til Nordkapp kommune i denne oppgaven.

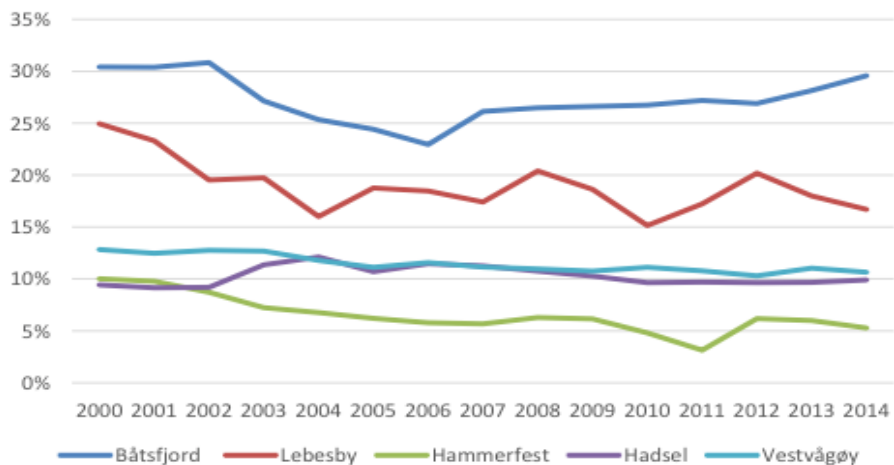
Tidligere hadde også Nergård AS aktivitetsplikt på sine anlegg, men i forhandling med de tilgodesette kommuner kom partene frem til en avtale der pliktene skulle opphøre i form av et økonomisk oppgjør. Dette med Nærings- og fiskeridepartementets godkjenning i 2010 og 2014. Jeg vil i kapittel 5 gi en nærmere beskrivelse rundt dette forløpet.

Kommuner som har fiskeindustri der trålere har aktivitetsplikt er betydelig forskjellige. De er forskjellige både i antall innbyggere, hvordan de ligger i forhold til fiskefeltet, hvor mye som landes i kommunen og hvor differensiert næringslivet forøvrig er. Noen kommuner har for eksempel en større andel aktører innenfor hvitfisk enn andre, og noen kommuner opplever vekst, mens andre opplever mer fraflytting (Sørdal & Henriksen, 2016).



Figur 6 Relativ folketallsutvikling i kommuner med aktivitetsplikt, 2000-2014. Kilde: SSB. Tall hentet av Nofima

Figur 6 viser at i løpet av en periode på 14 år er den relative folketallsutviklingen betraktelig ulik fra kommune til kommune. Lebesby og Båtsfjord viser for eksempel å ha en nedgang i befolkningen, mens Hadsel og Vestvågøy viser å holde en tilsynelatende stabil utvikling. Hammerfest viser for eksempel å ha en sterk vekst, noe som kan forklares med at det har vært bygd opp anlegg for prosessering av gass på Melkøya.

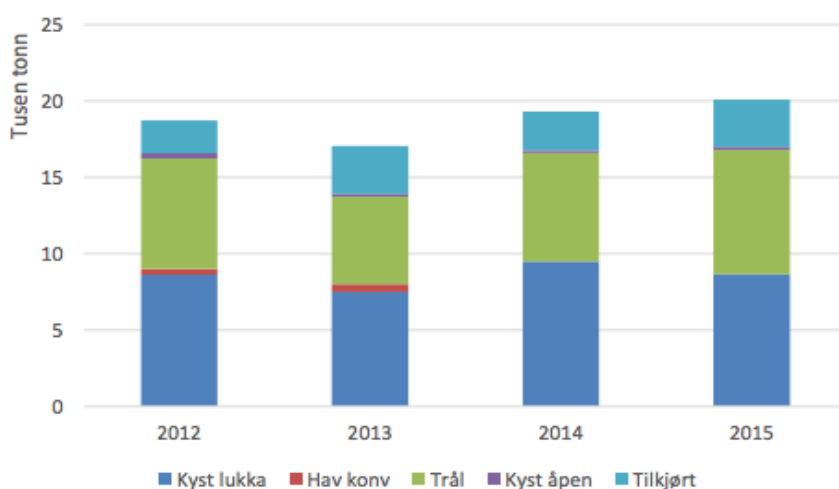


Figur 7. Andel ansatte i fiskerinæring av total sysselsetting i kommuner, 2000-2014. Kilde: SSB. Tall hentet av Nofima.

Figur 7 viser hvor stor andel av innbyggerne innad de ulike kommunene som er ansatt i fiskerinæringen. I Båtsfjord er sysselsettingen innad fiskeri relativt høy (30%) sammenlignet med de øvrige kommunene. Her kan man ta høyde for at Båtsfjord i større grad har fiskeri som primærnæring, mens Hammerfest har noe mer variert næringsliv. Det vil samtidig være viktig å ta høyde for innbyggertall. Lebesby som for eksempel kun har rundt 1300 innbyggere, vil derfor ikke ha et like differensiert næringsliv som Hammerfest. Dette vil bety at dersom 17-20 prosent i 2014 var ansatt i fiskerinæringen i Lebesby kommune, så vil dette være relativt høyt i forhold til innbyggertall (Sørdal & Henriksen, 2016).

2.6.1 Båtsfjord

Båtsfjord er et tettsted i Båtsfjord kommune som ligger i Finnmark fylke. Kommunen har i mange år vært kjent for et myldrende næringsliv innenfor fiskeri og foredling, men i 2004 ble Båtsfjord rammet av konkurser i hjørnesteinsbedrifter (ifinnmark.no, 2004). Fra 2006 det følgelig søkt om ulike omstillingsmidler og Båtsfjord ble fra dette tidspunktet definert som en omstillingskommune.



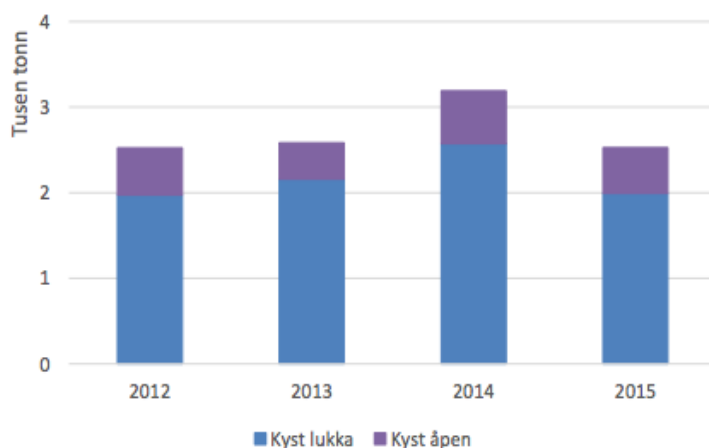
Figur 8 Hvitfisk landet ved Norway Seafoods i Båtsfjord 2012-2015. Hentet fra Nofima.

I forhold til landinger av hvitfisk hos Norway Seafoods (fig.8) kommer anlegget i Båtsfjord svært godt ut sammenlignet med øvrige fire anlegg med aktivitetsplikt. I 2015 ble det landet omlag 20 000 tonn sammenlagt og hvor anlegget i Båtsfjord mottar en stor del tråleråstoff (ca. 9 000 tonn).

Da Båtsfjord har en ypperlig plassering til fiskefeltet mottas det også en god del fra kystflåten, hvor denne mengden har holdt seg relativt stabil, ca. 8500 tonn per år. Anlegget får også tilkjørt en del råstoff, hvor denne andelen utgjør ca. 3000 tonn.

2.6.2 Lebesby

Kjøllefjord er et tettsted i Lebesby kommune i Finnmark. Kommunen er liten og grenser i nordvest mot Nordkapp. Lebesby har kun i overkant 1330 innbyggere og er en typisk distrikts og kystkommune. Kommunen er stor i areal og har mye plass på få mennesker. På grunn av reduksjon i primærnæringer og sentralisering av befolkning generelt, ble Lebesby kommune i 2007 definert som en omstillingskommune.

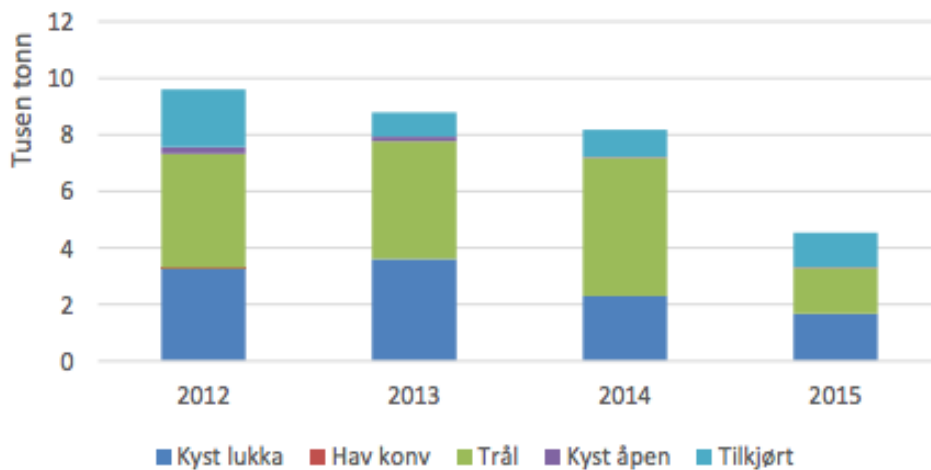


Figur 9 Hvitfisk landet ved Norway Seafoods i Lebesby 2012-2015. Hentet fra Nofima.

Befolkningsmessig har kommunen svingt en del, men holdt seg relativt stabil siden 2008 (fig.3). Etter kommunen fikk inn aktøren Nergård Polar har sysselsettingen og råstoffleveransen økt, men anlegget til Norway Seafood produserer utelukkende på fisk fra kystflåten. Det landes derfor ikke fisk fra trål i Kjøllefjord. Norway Seafoods anlegg i Kjøllefjord er derfor også det anlegget som produserer lavest antall i året, her henholdsvis 2500 tonn fra kyst lukket og åpen gruppe.

2.6.3 Hammerfest

Hammerfest er by i Hammerfest kommune. Kommunen ligger spredt på deler av øyene Seiland, Sørøya og Kvaløya i Finnmark fylke. Hammerfest er en relativt stor kommune, med ca. 10 000 innbyggere.

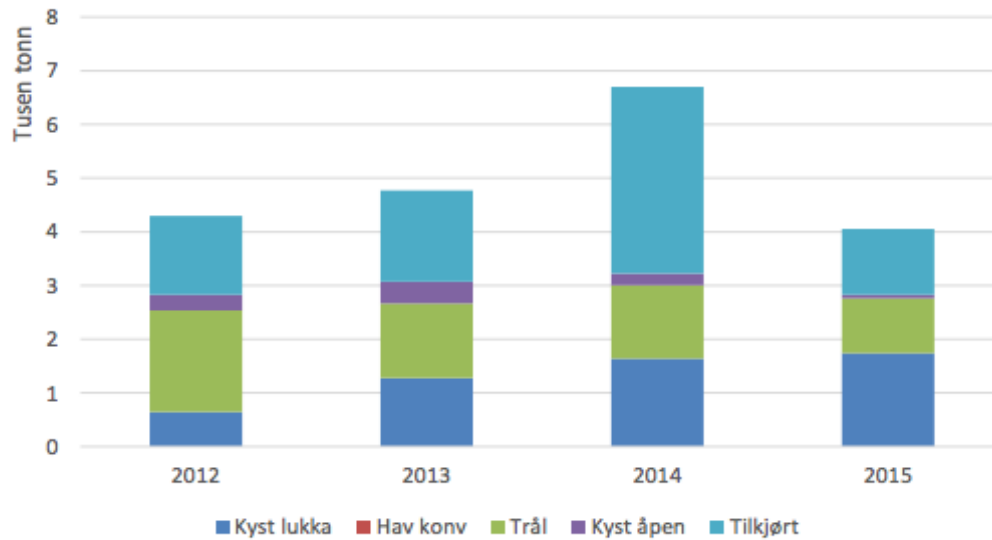


Figur 9 Hvitfisk landet ved Norway Seafoods i Hammerfest 2012-2015. Hentet fra Nofima.

Norway Seafoods anlegg ble i 2014 re-lokalisert, fra Rypefjord til Forsøl. Dette medførte en reduksjon på nesten 50 personer i sysselsettingen. Hammerfest drar likevel svært godt nytte av Melkøya. Som vi ser i figur 9 ble det i 2015 ble det landet i overkant av 4000 tonn hvitfisk sammenlagt ved anlegget i Forsøl. Hvor landingene er relativt spredt mellom kyst, trål og tilkjørt. Til sammenligning med Båtsfjord landes det derimot betraktelig mindre. Hvor kyst, trål og tilkjørt lander i overkant av 1000 tonn hver.

2.6.4 Hadsel

Hadsel kommune ligger i Nordland fylke, hvor Norway Seafoods anlegg ligger på tettstedet Melbu. Kommunen ligger helt sør i Vesterålen og har i overkant av 8000 innbyggere.

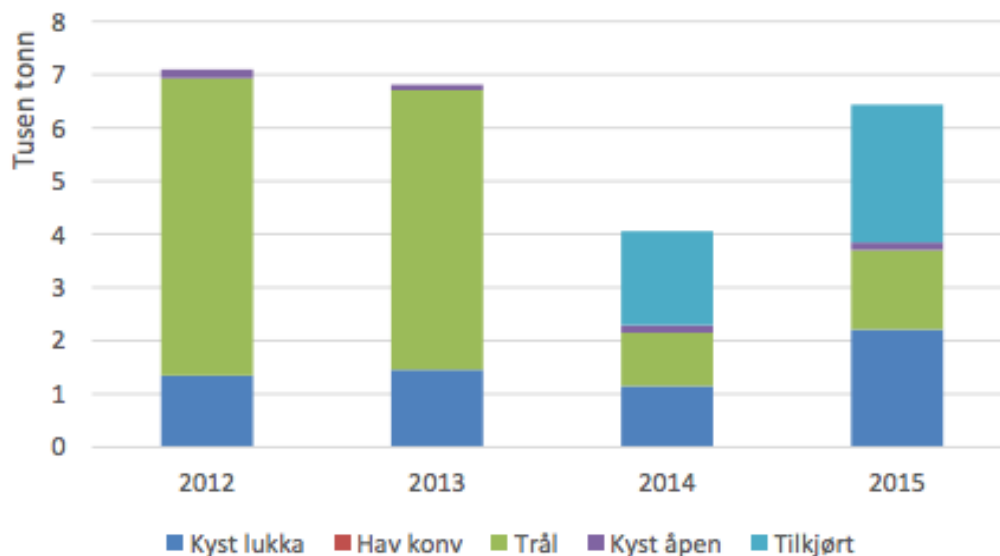


Figur 10 Hvitfisk landet ved Norway Seafoods på Melbu 2012-2015. Hentet fra Nofima.

Når det kommer til landinger av hvitfisk på anlegget på Melbu, var denne ca. 4000 tonn sammenlagt i 2015. Tidligere hadde anlegget i høyere grad tilkjørt råstoff, men fordelingen mellom trål, kystflåte og tilkjørt er relativt jevn i 2015.

2.6.5 Vestvågøy

Stamsund er et lite fiskevær i Vestvågøy kommune i Lofoten, der Stamsund er kjent for å være et av oppstarts-stedene for det som i dag er Lerøy Norway Seafoods. Kommunen er forøvrig rik befolkningsmessig med ca. 11 000 innbyggere.



Figur 11 Landing av hvitfisk ved Norway Seafoods i Stamsund 2012-2015. hentet fra Nofima

På Norway Seafoods anlegg på Stamsund landes det en relativt høy mengde råstoff (6500 tonn) sammenlignet med de øvrige kommunene. Som figur 11 viser er derimot tilskuddet fra tilkjørt råstoff av vesentlig størrelse. Dette kan forklares ved at sesongen i Lofoten er kortere enn Finnmark og anlegget er derfor avhengig av å få råstoff tilkjørt. Andel fra trål gir også et merkbart bidrag (ca. 2000. tonn). Den tilkjørte andelen var i 2015 på ca. 2500 tonn og kystflåtens andel utgjorde ca. 1500 tonn.

2.7 Rasjonalisering av drift

Fra Lerøy Norway Seafoods side har det i flere år vært et ønske om liberalisering av regelverket (ibid). En frihet fra plikter vil potensielt bety økonomiske og markedsrettede tilpasninger og derfor mest sannsynlig en betydelig strukturendring i selskapet.

Det er ingen hemmelighet at selskapet ønsker å samle sin industrivirksomhet på færre, men større anlegg for å forbedre sin finansielle situasjon, da det vil ligge et stort økonomisk potensial ved å rasjonalisere driften.

På anmodning av daværende Aker Seafoods i (Lerøy Norway Seafoods) utarbeidet derfor Bedriftskompetanse i 2012 utredningen (Konkurranseskraftig Industri i Nord) (Sørdal &

Henriksen, 2016). Utredningen hadde som formål å redegjøre for ulike tiltak Aker Seafoods kunne iverksette i virksomheten for å øke lønnsomheten og konkurransekraften.

I rapporten fremmes ulike anbefalinger, men tyngdepunktet i utredningen hviler på hvilken effekt en samling av aktivitet til større enheter vil ha for selskapet. Bedriftskompetanse var ganske tydelig i sin konklusjon. Det ble derfor anbefalt å samle selskapets aktivitet på færre, men større for å skape mer effektive og lønnsomme anlegg.

Utredningen ga tilrådinger om å samle denne aktiviteten på ett stort anlegg i Finnmark og ett stort i Nordland. I Nordland er det per dags dato ett i Stamsund og ett på Melbu, aktiviteten ble derfor anbefalt å samles i Stamsund og Melbu skulle derfor legges ned. I Finnmark ble det anbefalt å satse videre på virksomheten i Båtsfjord og anlegget i Hammerfest ble derfor forslått nedlagt, og samtidig videreføre aktiviteten fra Kjøllefjord til Båtsfjord.

Ved å samle aktiviteten på færre anlegg ville det bidratt til en samling av råstoff, hvor dette ville medført 120-140 flere årsverk sammenlagt i Stamsund og Båtsfjord. Samtidig ville en nedleggelse på de øvrige anleggene medføre en reduksjon på 180 til 200 sysselsatte, noe som vil gi en netto reduksjon på 60 årsverk sammenlagt i selskapet.

Det vil være verdt å bemerke at dette var før Norway Seafoods nedskalerte produksjonen i Mehamn Rypefjord ved å flytte anlegget til Forsøl. Nedskaleringen skulle medføre en reduksjon på ca. 50 til 100 ansatte. Per dags dato er anlegget i Forsøl oppe og der Lerøy Norway Seafoods har startet opp saltfisk produksjon.

På bakgrunn av eierskapsbegrensningene i konsesjonsforskriften lot ikke forslaget seg gjennomføre, men står fortsatt som et ønske fra Lerøy Norway Seafoods. Jeg vil i kapittel 5 gi en nærmere beskrivelse for hvorfor konsesjonsforskriften hindrer nedleggelse av anlegg.

3 Metode

Formålet med dette kapittelet er å redegjøre for prosessen rundt innsamling og behandling av datamaterialet. Jeg vil avslutte med å reflektere over min egen rolle som forsker og tilhørende utfordringer, samt eventuelle feilkilder som kan oppstå under en kvalitativ studie.

Studien av pliktsystemet er en empirisk studie av en politisk debatt som per dags dato foregår i Norge. Studien er derfor en casestudie med formål om å beskrive et fenomen og skape forståelse over en kompleks problemstilling. Metoden bygger på forskningsspørsmålene som er stilt innledningsvis for å kunne gi et svar på problemstillingen. Jeg har hovedsakelig valgt å basere metoden på å innhente datamateriale i form av semistrukturert intervju, sekundærdata, men også å supplere med kvantitative data. Dette for å kaste et helhetlig lys over pliktsystemet som et enkelt fenomen og dens virkning.

Det kvalitative datamaterialet er data i form av intervju, med personer som jobber tett opp mot problemstillinger knyttet til pliktsystemet. Den kvalitative biten av datamaterialet blir også understøttet av annen sekundærdata, hvor nyhetssaker, høringsbrev, høringsuttalelser, stortingsmeldinger, politiske debatter mm. utgjør en stor del av oppgaven. Basis for de kvantitative sekundærdataene er fangst- og leveringsstatistikk, sesongstruktur for kyst og trålflåte, antall ansatte i fiskeindustrien, innbyggertall i kommuner. Dette for å gi bilde av pliktsystemets omfang.

Da metoden går ut på å studere en mengde kvalitative sekundærdata, og hvor en stor del av datamaterialet til oppgaven utgjør prosessdata (data om løpende aktivitet i samfunnet, eksempelvis stortingsmeldinger) og forskningsbasert informasjon (rapporter utarbeidet av forskningsinstanser, for eksempel Nofima) vil jeg derfor uten intervjudata angi oppgaven til å grense mot en dokumentanalyse.

Fenomenet i dette tilfellet er engasjementet rundt den politiske prosessen mot en eventuell avvikling av pliktene og hvorvidt legitimitetsspørsmålet eventuelt holder igjen avgjørelsen. Problemstillingen favner derfor relativt bredt og historisk langt bak i tid, og krever imidlertid en lengere utbrodering av pliktsystemets fremvekst, dens virkning, og den politiske debatten frem til nå.

3.1 Kvalitative data

3.2 Valg av informanter

Metoden jeg har valgt for å tilnærme meg valg av informanter, har i hovedsak basert seg på å studere 35 høringssvar som kom i forbindelse med rapporten ekspertgruppen la frem 12. oktober 2016. Jeg valgte denne metoden da høringssvarene kommer fra interesseorganisasjoner, selskaper, kommuner, fylkeskommuner etc. som har god innsikt og kunnskap til debattens historie og pliktsystemets kompleksitet.

Ut i fra høringssvarene kunne jeg enkelt i noen tilfeller kategorisere «for» og «i mot» avvikling av systemet. Jeg kunne også kategorisere «I mot, men villig til endring» enten det gjaldt innstramning av systemet eller en form for kompensasjon. På bakgrunn av dette valgte jeg ut informanter som skulle være representative og dekke alle sidene av saken.

Jeg vil likevel understreke at selv om et høringssvar var åpen for ekspertgruppens løsning, lå det ofte ved en vurdering om regelverkets handlingsrom diskutert i ekspertgruppens rapport eller stortingsmeldingen. Samme gjaldt det andre veien. Hvis det var et høringssvar som var imot forslaget så var det med bakgrunn i vurderinger eller forslag som ikke er vurdert i rapporten eller stortingsmeldingen. Dette forteller mye om debattens kompleksitet og pliktsystemets handlingsrom.

3.3 Gjennomføring av intervju

For å dekke de ulike nyansene av meningsspekteret valgte jeg å ikke fokusere på størst mulig spredning, men å studere ytterpunktene i debatten. Jeg har derfor innledet kontakt med personer som kunne representere organisasjonene, de berørte bedrifter og rederier, kommunene eller partienes syn.

Tre av intervjuene ble utført som personintervju, ett i Tromsø og to i Oslo. De to i Oslo ble utført som enkelt intervju, mens det i Tromsø ble som et gruppeintervju bestående av to personer. Ut i fra de tre (fire) som jeg intervjuet ansikt til ansikt, ble intervjustedet valgt ut i fra informantenes eget ønske. På grunn av tidspress og geografiske avstander lot det seg ikke å gjennomføre personintervju med samtlige informanter. De resterende fire informantene ble

derfor intervjuet over telefon. Jeg vil diskutere utfordringer knyttet til informanten og forskeren rolle under intervjusituasjoner både over telefon og ansikt til ansikt senere i oppgaven.

Jeg vil også påpeke at jeg var i kontakt med flere som ønsket å la seg intervju, men pga. ferieavviklinger, stort arbeidspress på egen arbeidsplass og andre uforutsette hendelser resulterte det i at intervjuene ikke lot seg utføre. Jeg merket derfor et stort engasjement rundt oppgaven. I stedet har jeg derfor valgt å supplere med nett-avisartikler og lesestoff fra universitetsbiblioteket for å få frem et bredere kildegrunnlag.

I forhold til oppgavens kompleksitet og samfunnsengasjement, har jeg valgt å basere datainnsamlingen på semistrukturerte intervju. Dette fordi jeg ønsker en dypere beskrivelse av fenomenet, og å ha muligheten til å utfordre eller stille oppfølgingsspørsmål til informanten hvis jeg ønsker en ytterligere beskrivelse av deres mening.

I forkant av intervjuene ble det utarbeidet en intervjuguide, som ble kategorisert inn i tre deler. Ettersom informantene står på ulik side av saken, ville det ikke være naturlig å stille alle informantene de samme spørsmålene. Den første delen var derfor lik for alle, mens den andre og tredje delen var formulert i forhold til informantens posisjon. Oppfølgingsspørsmål ble lagt til ettersom hvem jeg intervjuet, slik at intervjuet ble formet ut fra informantens ståsted. Målet med intervjuene var derfor å ligne mer på en samtale, slik at man åpnet for å komme innom spørsmål, tanker og ideer som i utgangspunktet ikke var tatt til høyde for i intervjuguiden, men der man likevel holdt seg innenfor temaene for å holde en viss struktur.

3.4 Kvantitative data

For å belyse omfanget av pliktsystemet er det blitt brukt tall knyttet til kvoteandel, fangst og leveringsstatistikk, sesongstruktur, relativ folketallsutvikling og lønnsomhetsutvikling i fiskeindustrien. Disse dataene vil ikke bli benyttet mer i oppgaven annet enn å gi et bilde over omfanget presentert innledningsvis.

3.5 Behandling og analyse av data

Ved samtlige intervjuer ble det benyttet lydopptaker, både når intervjuet ble utført ansikt til ansikt og over telefon. Det ble opplyst om bruk av lydopptaker i mail-korrespondansen i forkant av intervjuene eller før vi satte intervjuene i gang. Samtlige informanter syntes bruk av lydopptaker var i orden. Intervjuene varierer mye i varighet, hvor det korteste intervjuet varte rundt 25 minutter, mens det lengste varte i en time og et kvarter.

Før jeg startet å stille spørsmål fra intervjuguiden ga jeg en introduksjon om hva det jeg var interessert i å finne ut av. Jeg ga også en oppsummering om hvilke løsninger ekspertgruppen kom frem til i sin rapport og hvilke forslag og endringer som var tatt med i stortingsmeldingen i ettertid. Samtidig ga jeg et overblikk over motstanden rapporten og stortingsmeldingen møtte på ulike punkter som jeg anså som mest relevant for min problemstilling. Jeg avrundet introduksjonen med å forklare hvorfor stortingsmeldingen ble trukket. Intervjuene ble i etterkant transkribert separat i separate filer.

3.6 Metodens utfordringer

Uavhengig av hvor presis og konsistens gjennomførelsen av studien har vært, vil metoden medbringe noen svakheter som vil være viktig å reflektere over i forhold til studiens kvalitet. Jeg vil i dette underkapittelet ta for meg svakheter forskningsmetoden kan medbringe i denne studien.

3.7 Intervjuform og utvalg av informanter

I forhold til debattens oppslutning hadde jeg i hovedsak valgt enkeltintervju som innsamlingsmetode til dataene, selv om det ene intervjuet ble utført som et gruppeintervju uten at det var planlagt. Både personintervju og gruppeintervju kan medfølge utfordringer både for informanten og forskeren. Effekten forskeren kan ha på informantene, kan medføre at informanten blir oppmerksom på temaer de ikke hadde tenkt på eller si seg enige i meninger de ikke har, noe som kan sette spor på resultatene (Jacobsen, 2015) Min vurdering er imidlertid at verken gruppeintervjuet eller enkeltintervjuet jeg gjennomførte var problematiske i forhold til dette, da samtlige informanter virker å ha god kunnskap og svært klare meninger om pliktssystemet. Dette kunne jeg fint observere under gruppeintervjuet, hvor

dette var to personer som hadde ulike meninger om hva utfallet av pliktsystemet bør være uten å gi etter for hverandres meninger.

Jeg vil imidlertid reflektere over situasjonen med telefonintervju, hvor jeg vil påpeke at mangel på kroppsspråk, kroppsholdning og ansiktsuttrykk kan redusere min oppfattelse eller fortolkning av budskapet. Dette vil også gjelde den andre veien. De ikke-verbale kommunikasjonsverktøyene er viktige elementer i menneskelig kommunikasjon, hvor denne delen forsvinner under et telefonintervju. Likevel, vil jeg argumentere for at dette ikke hadde større innvirkning under intervjuene, da jeg ved å være oppmerksom på dette konsekvent ba informanten om tilbakemelding på om jeg hadde forstått informantens svar riktig.

I forhold til utvalg av informanter, vil jeg si at utvalget er representativ for oppgavens tema. Jeg kunne likevel tenkt meg å intervju flere, men argumenterer for at bruken av sekundærdata veier godt opp for dette. For eksempelvis høringssvar. Jeg vurderer derfor at informantene ga fra seg riktig informasjon, da samtlige informanter ligger nært fenomenet. Informantene har god kunnskap og baserer informasjonen på egne opplevelser og erfaringer. Jeg vurderer at ingen av informantene synes å ha noen bakenforliggende motiver for deres svar under intervjuet, og mener at svarene representerer enten den ene eller den andre siden av debatten.

3.7.1 Validitet og reliabilitet

Da dette er en empirisk studie av en politisk debatt er innvendingen basert på en naturalistisk tilnærming til fenomenet. Til sammenligning til en kvantitativ studie som er opptatt av målbarhet og objektivitet (Johannessen, Tufte & Kristoffersen, 2006) er jeg i denne studien opptatt av å gå i dybden av fenomenet. Formålet er derfor å avdekke subjektivitet og hvor generalisering ikke er hensikten. Kvalitative studier har derfor grunnlag i det fortolkede paradigme (Jacobsen, 2015), noe som vil si at jeg i denne undersøkelsen er opptatt av å belyse partenes tolkning av pliktsystemet som et fenomen.

Kvalitative studier er menneskebaserte noe som vil bety at individer i undersøkelsen vil ha ulike holdninger og meninger. Et fortolkende perspektiv kan derfor i større grad åpne for

kritikk i forhold til hvordan studien er gjennomført, hvem som deltar i den og forskerens posisjon til problemstillingen. Tilnærmingen kan gi opphav til feilkilder og vil sette studiens kvalitet (reliabilitet og validitet) på prøve. Under datainnsamlingen vil det derfor være viktig å samle inn de data som på best måte er representativ for virkeligheten (Jacobsen, 2015).

Reliabilitet og validitet er i utgangspunktet begreper som har vært vanlig å anvende i kvantitative studier, og er derfor begreper som har grunnlag i det positivistiske paradigme. Etterhvert som begrepene i større grad har blitt overført og benyttet i kvalitative studier, har det blitt reist kritiske spørsmål om hvorvidt konseptet lar seg overføre uten å omdefinere begrepene med hensyn til at studien tar utgangspunkt fra et fortolkede perspektiv (Golafshani, 2003). I de kvalitative og kvantitative forskningsmiljøene defineres begrepene noe lik (Golafshani, 2003), men da dette er en kvalitativ oppgave vil jeg i denne forholde meg troverdighet (intern validitet) overførbarhet (ekstern validitet) og bekreftbarhet (reliabilitet)(Jacobsen, 2015).

I det kvantitative forskningsmiljøet er kriteriene for validitet tydelige samsvar mellom de variablene man ønsker å måle (teoretisk definisjon) og de variablene som man faktisk måler (operasjonell definisjon) (Golafshani, 2003). Om en studie har intern validitet (troverdighet) vil det handle om i hvilken grad forskerens konklusjoner faktisk har grunnlag i dataene som er samlet inn. Dette vil bety at dersom en forsker med relativ sikkerhet kan konkludere med at de avhengige variablene påvirker de uavhengige variablene i studien, vil studien ha intern validitet (Jacobsen, 2015). Ekstern validitet (overførbarhet) handler om i hvilken grad studiens funn kan generaliseres, som vil bety hvorvidt studiens funn er mulig å overføre til andre representative sammenhenger (Jacobsen, 2015). Om en studie kan generaliseres, vil det være å hevde en gitt påstand som angår et tidsrom eller sted, også vil være å observere et annet tidsrom eller sted (Payne & Williams, 2005) noe jeg derfor ikke er opptatt av i denne studien.

Dersom studien oppfyller kriterier for reliabilitet (bekreftbarhet) handler det om i hvilken grad undersøkelsen kan etterprøves og defineres som: Uavhengige målinger av et fenomen eller situasjon som gir et resultat som viser seg å være konsist over tid og dermed vil gi det samme resultat om studien etterprøves i lignende metode (Golafshani, 2003).

I en kvalitativmetode vil man i større grad møte på utfordringer knyttet til disse kriteriene for kvalitet, da mennesker er i en dynamisk relasjon til omverden. Hvorvidt det vil være mulig å etterprøve studien og oppnå samme resultat, kan være vanskelig. Intervjuer forgår i en «her og nå» situasjon og gjennom livet vil alle mennesker skape en form for ryggsekk som vil gjenspeile meninger man har opparbeidet seg gjennom erfaring og lærdom. Det å skulle være bevisst på å skille denne bagasjen for å innta en objektiv rolle, kan for både forskeren og informanten by på utfordringer (Jacobsen, 2015). Ved å være bevisst på at det vil være interne og eksterne faktorer som kan påvirke intervjuet vil derfor være viktig for å kvalitetssikre studien (Patton, 2002).

I følge (Mathison, 1988). kan triangulering være en strategi for å kvalitetssikre reliabilitet og validitet i en studie. Konseptet brukes for å belyse data fra flere perspektiv, der man kan bruke flere metoder, nye forskere eller supplere med ferske data. Hammersley & Atkinson (1983) beskriver Triangulering som en metode hvor «sammenhenger mellom begreper og indikatorer kontrolleres ved bruk av andre indikatorer». Hensikten er derfor å oppdage studiens mangler og teste om dataene vil uttrykkes i en ny eller samme form i mellom perspektivene. Hvis resultatene avviker mellom perspektivene, vil det være en indikator på at studien har lav validitet og reliabilitet.

4 Teoretisk rammeverk

Jeg vil i dette kapittelet presentere det teoretiske rammeverket oppgaven er bygget opp på. For å forklare hva pliktsystemet er et produkt av og hvorfor det mobiliserer engasjement har jeg valgt tre ulike teoretiske tilnæringer. Det første vil omfatte begrepet «Interactive governance», som vil si den sosiale interaksjonen imellom forvaltningssystemet og systemet som blir forvaltet. Her vil staten, næringsaktører og samfunn være «forvaltningssystemet», og kommuner og næringsaktører samt fisken i pliktsystemet være det systemet som blir forvaltet. Den andre omfatter begrepet «governability» som vil si hvorvidt kvaliteten på interaksjonene imellom staten, næringsaktører og kommuner gjør pliktsystemet som forvaltningssystem mulig. Det siste begrepet er legitimitet, som vil si hvorvidt for eksempel et reguleringsystem har aksept i samfunnet. Om et forvaltningssystem er legitimt, vil de som forvaltes i systemet føle tillit og rettferdighet til reguleringsystemet (Jentoft, 1993).

4.1 Forvaltningssystemet

Forvaltning av fiskeriene er et dynamisk forhold imellom to ulike og komplekse systemer, hvor det foregår en kontinuerlig interaksjon både innad og imellom dem (Jentoft, 2007). På den ene hånden er det et forvaltningssystem «governing system» og på den andre hånden et system som skal bli forvaltet «system-to-be-governed». Forvaltningssystemet er et menneskeskapt sosialt system som utgjør et større nettverk av sosiale interaksjoner. Enhetene i systemet kan være forskjellige og kan alt være fra regjering, partier, organisasjoner, institusjoner, universiteter etc. som i samhandling eller alene fungerer som rammesettere eller tar avgjørelser ovenfor systemet som skal bli forvaltet. Felles for de som er i forvaltningssystemet er at de har en myndighet, og arbeidet defineres ved at de påvirker eller tilrettelegger handlingsrommet for de «under seg». De som er i forvaltningssystemet fungerer derfor som styringsenheter (Jentoft, 2007).

Systemet som skal forvaltes «system-to-be-governed» er bygd opp av to dimensjoner, - et naturlig og et menneskelig. Disse er også i interaksjon med hverandre. Den naturlige dimensjonen i systemet som blir forvaltet er de naturlige ressursene, f.eks. fisken, men her vil samtidig være en menneskelig interesse angående ressursutnyttelse. Den menneskelige dimensjonen i systemet som blir forvaltet vil derfor være et sosialt system, dette f.eks. aktive yrkesfiskere eller fiskekjøpere. For å sørge for at ressursen blir håndtert på en forsvarlig måte eller for å oppnå andre definerte mål, vil den menneskelige dimensjonen danne interesseorganisasjoner eller engasjerer seg politisk (Jentoft, 2007). Den sosiale dimensjonen av dette systemet er med andre ord de som kan ha noe å vinne eller tape i forvaltningssystemet (Jentoft, 2007).

Interaksjonen i mellom forvaltningssystemet og systemet som blir forvaltet skaper et tredje system «the system of the governing interactions» (Jentoft, 2007), som vil si de interaksjoner som fremtrer av forvaltningen. I dette systemet kan man observere hvordan interessenter fra forvaltningssystemet og systemet som blir forvaltet reagerer med hverandre, hvor det vil oppstå dynamikk og kompleksitet. Dynamikken kan være til favør for samfunnet, men det kan også være kilde til komplekse problemer og diskusjoner (Jentoft, 2007). I følge Jentoft (2007) må derfor forvaltningssystemet jobbe med eller gjennom den sosiale dimensjonen i systemet

som skal bli forvaltet for å komme frem til mål. Dette fremmer imidlertid ideen om interaktiv styring.

Crises and opportunities occur, in differing mixes, in all sectors and societies, and at all times. Their governance is therefore a matter of great concern (Kooiman, 2005).

Generelt har begrepet styring hatt ulik betydning både i den sosiale og politiske verden, men har tidligere vært et begrep som har blitt assosiert med de oppgaver «den øverste instans» eller den «rådende» utfører, her eksempelvis regjering (Bavinck, Chuenpagdee, Jentoft, & Kooiman, 2013).

Selv om en regjering har hatt de beste intensjoner med å prøve løsninger for samfunnet, har de som eneste styringsinstans i mange tilfeller ikke klart å oppnå å oppfylle politiske målsetninger de har satt for samfunnet. Dette har i mange tilfeller medført svake og ustabile stater, og følgelig skapt lavere forventning i samfunnet for at regjeringen alene skal klare oppgaven som styrings og beslutningstaker (Kooiman, Bavinck, Chuenpagdee, Mahon & Pullin, 2008) Av denne grunn har begrepet «Styring» fått en langt bredere betydning innen samfunnsvitenskapen (Kooiman et al., 2008).

Kooiman (2005) definerer styring som:

The whole public as well as private interaction taken to solve societal problems and create societal opportunities. It includes the formulation and application of principles guiding those interactions and care for institutions that enable them.

I større grad enn tidligere inntar derfor næringsaktører og lokalbefolkning fra samfunnet i en større rolle i styrings- og beslutningsprosessen. Termen «more governance, less government» (Kooiman *et al.*, 2008) fremmer ideen om at de parter som direkte berøres av problemet i større grad vil kunne forklare de sosiale utfordringer enn regjeringen kan på egenhånd. Følgelig vil det være hensiktsmessig å fremme synspunkter fra flere hold (Kooiman, 2005).

Jentoft (2009) hevder at styring er en felles innsats i samfunnet og kommer fra private næringsaktører, samfunnsorganisasjoner, lokalsamfunn, universiteter, media etc. Ved å implementere samfunnet i en avgjørelse vil samfunnet som helhet i større grad støtte de forslag som blir lagt frem. Governance er derfor «mindre top-down enn bottom up» og i det moderne samfunnet interaktiv.

I en interaktiv styring vil partene i større grad vektlegge samarbeid og ta hensyn til andres meninger for å komme frem til et felles mål. De vil også organisere seg slik at de ikke står i veien for hverandre hvor den andres mening vil bli tatt inn i betraktning under en styringsprosess (S. Jentoft & Chuenpagdee, 2009).

Politiske funksjoner vil likevel være viktige for samfunnet vårt, og politiske reguleringer for å ivareta en felles interesse virker å være bredt akseptert i samfunnet. I mange tilfeller er ønske om politisk inngrep også på initiativ fra samfunnet eller næringsaktører selv.

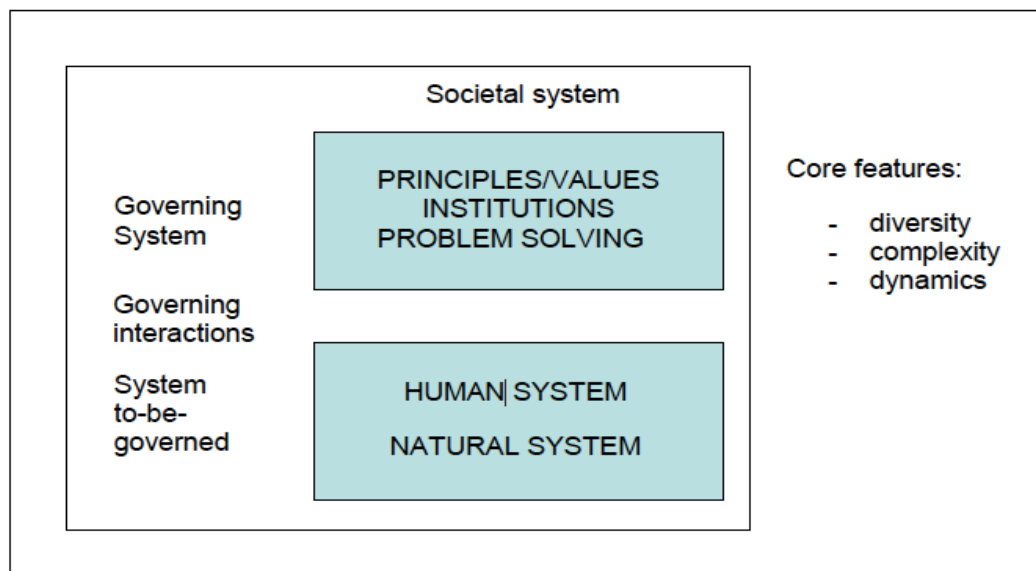
En velkjent artikkel innenfor ressursforvaltning som diskuterer mangel på reguleringer er Garret Hardins, *Tragedy of the commons* (1968). Garret (1968) forutsetter at når det ikke foreligger noe kommunikasjon i mellom individene i samfunnet og det samtidig ikke finnes politiske restriksjoner for ressursutnyttelse. Vil det på lang sikt føre til *allmenningens tragedie*, der samfunnet tømmer en felles ressurs. Dette fordi mennesket i et uregulert system vil ha mål om å øke sin egen lønnsomhet og derfor kun handle ut i fra egen interesse. Ostrom (2008) utfordrer i midlertidig denne tankegangen, og hevder at de som har størst nytte av en ressurs vil kommunisere og håndtere den på en forsvarlig måte uten at det nødvendigvis trenger å være politisk styring involvert. Ostrom (2008) er derfor mer støttende til "bottom up" tilnærmingen og hevder at statlige inngrep ikke vil være effektive uten aksept fra samfunnet.

En interaktiv styring kan derfor bli sett på som et stort nettverk som rommer mange interessenter fra flere nivåer i en dynamisk og kontinuerlig interaksjon. Her vil det være essensielt at kunnskap og informasjon treffer fra toppen, ned og opp igjen. Hvor både lokalsamfunn, næring og marked er representanter for regjeringen, men også i samhandling med den (Kooiman, 2005).

Denne formen for styring skjer vel og merke ikke som en naturlig prosess, men krever planlegging og anstrengelse fra interessentene i hvert av systemene. Institusjonene må også «stå riktig i forhold til hverandre», der de er bundet i en spesiell kontekst. For eksempelvis grunnleggende etisk like, fordi systemene vil ikke interagere i et politisk, kulturelt eller sosialt vakuum (Jentoft, 2007). Hvorvidt interessentene innad systemene er villige til å samarbeide avhenger derimot av hvilke visjoner det offentlige har (Bavinck et al., 2013).

4.2 Forvaltningssystemets tilgjengelighet for styring

I følge Kooiman et al (2008) er governability den kvaliteten på interaksjonene mellom forvaltningssystemet og systemet som skal bli forvaltet. Han definerer derfor governability som “the overall capacity for governance of any societal entity or system”.



Figur 12 (Kooiman et al., 2008).

Som figur 12 viser så har de to systemene tre kjernefunksjoner: **diversity**, **complexity** og **dynamics**. Hvorvidt et system er åpen for styring avhenger derfor av forvaltningssystemet og systemet som blir forvaltet sine egenskaper. Jentoft (2007) påpeker at disse egenskapene gjensidig må respondere med hverandre i mellom systemene. Han presenterer **Diversity** som variasjonen i det naturlige, sosiale og kulturelle forholdet, hvor denne variasjonen kan være stor i et system og mindre i et annet. Fiskeriene er for eksempel svært ulike både biologisk, teknologisk og økonomisk. På den ene siden kan fiskeriene være mat på bordet for den enkle fisker på kysten, men også investering, regnskap og svette for den næringsdrivende,

selvstendige fisker. Et biologisk system kan ha et bredt mangfold av liv med millioner av arter, mens det også finnes systemer som er lite utviklet. *Complexity* vil handle om i hvilken grad partene i systemene er overlappende. En gjensidig avhengighet vil medføre at partene er interaktive, men vil også være bakgrunnen til at det kan oppstå konflikter. *Dynamics* er de svingninger og endringer som skjer pga. en vedvarende spenning i systemet. I den naturlige dimensjonen kan det være svingninger i bestanden på grunn av menneskets aktivitet, i den sosiale dimensjonen kan det være regelverksendringer. Utfallet kan være at systemet er lettere tilbøyelig for styring, eller motsatt. Parter kan eksempelvis aksepterer at deres aktivitet må reguleres for å ivareta en ressurs av biologiske eller økonomiske grunner, eller bli mindre lovlydig og skape motstand noe som gjør systemet uforutsigbart.

4.3 Legitimitet

Begrepet legitimitet blir benyttet i dagligtalen i politiske debatter og eksisterer som et begrep i alle typer politiske saker. I den politiske verden finnes det mange eksempler på hvordan samfunnsaktører utøver motmakt eller stiller spørsmål om legitimitet, både på regionale, nasjonale og internasjonale nivåer. Spørsmålet om legitimitet finnes både i land med høy konsentrasjonsmakt og i land med demokratisk styreform. Det er derfor vanskelig å skulle definere konkret hva legitimitet inneholder. Noe kan være legitimt enkelte, samtidig ikke for andre, men i følge Raakjær Nielsen (1999) er legitimitet ingen objektiv størrelse. Suchman (1995) omtaler begrepet legitimitet som mindre problematisert og pålegger derfor legitimitet en bred betydning:

A generalized perception or assumption that the actions of an entity are desirable, proper, or appropriate within some socially constructed systems of norms, values, beliefs, and definitions.

Legitimitet kan derfor representere ett sett med objektive kriterier som former et reguleringssystem. Det vil ha en overflate, en substans og en indre kjerne, men må samtidig også oppfylle noen forhåndsdefinerte standarder (Jentoft, 1998). Beetham (2013) skiller mellom legitimitet og legitim makt hvor selve legitimiteten vil ha grunnlag i den normative dimensjonen i maktforholdet. Dette vil si at de som er i makt har troverdighet og moral i hvordan de utfører sine oppgaver i samfunnet og at makten er rettmessig. Følgelig vil det bety

at de som er i makt oppfylder visse krav til sosiale normer i samfunnet, samtidig som den er opparbeidet og anvendt på en slik måte at den har støtte fra folket.

Beetham (2013) skiller samtidig mellom hvordan legitim makt blir ansett fra et politisk filosofisk, sosialt og politisk vitenskapelig ståsted. Fra et politisk filosofisk ståsted vil legitim makt være når utførelse av oppgaver imøtekommer en viss form for standard for hva samfunnet mener er rett og galt. En sosial eller politisk vitenskapsforsker vil si at legitim makt er når den er anerkjent som rettmessig av de som er underlagt maktforholdet, selv om det ikke helt lever opp til forventninger om hva man selv personlig mener.

4.4 Legitimitet i forvaltning

Fiskeriforvaltning er både en politisk og sosial dimensjon (ibid) og dreier seg om alt fra normer og verdier til konkrete lovbestemmelser og reguleringer. For å forbedre legitimiteten og ivareta samfunnets hensyn i forvaltningen, har det derfor i Norge vært en lang tradisjon å involvere samfunnet i beslutninger som direkte eller indirekte angår deres situasjon (Mikalsen & Jentoft, 2001). Legitimitet i fiskeriforvaltning kan derfor bli sett på som en egenskap i relasjon mellom myndighetene, fiskerne og andre ressursbrukere (Jentoft, 1998). Det er nemlig ikke uten grunn at for eksempel deltakerloven eller fiskesalgslagsloven blir ansett som å være «fiskernes grunnlov» da fiskernes sterke engasjement både bidro til å iverksette en lovgivning, men også forme en lov som ga de mere makt og innflytelse over egen situasjon (Iversen m.fl.,2016).

Sosiale vitenskapsforskere vil likevel skille mellom to innretninger for å oppnå et legitimt reguleringssystem. Det ene vil handle om selve prosedyren eller prosessen for hvordan reguleringssystemet utformes. Som her nevnt ovenfor, der de som er underlagt maktforholdet eller «the system to be governed» har meninger som blir hørt i beslutningsprosessen (Jentoft, 1993). Jentoft (1993) presenterer dette som *prosedyrelegitimitet* og er spesielt relatert til prosesser som er organisert slik at det er åpent for demokrati. I Norge er det for eksempel vanlig at politiske saker behandles i «det offentlige rom». Der de saker som er aktuell i regjering og på storting, blir sendt på offentlige høringsrunder der kommuner, næringsaktører, fylkeskommuner og interesseorganisasjoner får muligheter å fremme sine synspunkter i

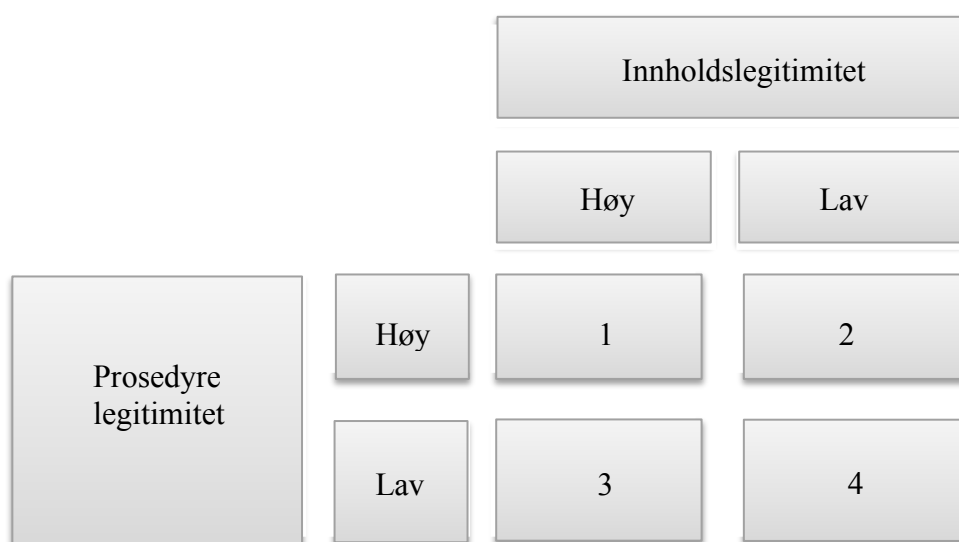
saken. For å forbedre sakens innsikt er det heller ikke uvanlig at regjeringer på forespørsel av stortinget bestiller faglige utredninger som gjennomgår sakens største utfordringer.

Det andre faktoren til legitimitet vil omhandle selve innholdet i reguleringen, ***innholdslegitimitet***. Dette vil handle om hvorvidt reguleringsystemet tjener det faktiske formålet og om aktører som forvaltes i systemet føler tillit og rettferdighet til reguleringsystemet (Jentoft, 1993). I midlertid må reguleringsystemet samtidig være legalt, noe som betyr hvorvidt reguleringen har dekning i loven for dens utførelse. Legalitet er i midlertidig ikke en tilstrekkelig betingelse for legitimitet (Jentoft, 1998), noe jeg vil illustrere i eksempelet nedenfor der tillit i større grad vektlegges.

Innenfor fiskeriene er det for eksempel ingen tvil om at det bedrives juks uansett hvor man befinner seg i verden (Svorken & Hermansen, 2014). Svart fiske er ulovlig. Det er nedfelt med paragrafer i lovverket og aller høyeste grad vil det være i samfunnets felles interesse at fisket reguleres (Jf. allmenningens tragedie). Svart fiske er likevel utbredt, der noen alltid vil være tro mot loven, men andre ikke. I 2013 gikk det rykteflom om svart fiske i norske fiskerier (nrk.no, 2017). Juksen dreide seg om urapporterte fangster til myndighetene kjent som «Storhundra». Det fungerte på den måten at salget fra en fiskebåt ble registrert på sluttseddelen som 10 tonn torsk, mens det i realiteten egentlig ble solgt 12 tonn torsk til fiskekjøperen (nrk.no, 2014). Metoden fiskekjøperne anvendte var at vekten med viten og vilje ble stilt inn feil, slik at vektene viste mindre enn hva som faktisk ble levert (nrk.no, 2017). Det ble med andre ord landet mer torsk enn det som ble registrert inn hos myndighetene. Motivene for juks er trolig av ulik karakter, men der intensiver for å forbedre sin økonomiske posisjon antageligvis er grunnlaget for regelbruddene.

Men hva skal i så fall myndighetene gjøre med dette? Den første intuisjon vil kanskje være strengere kontroll eller andre former for sanksjoner. I følge Jentoft (1993) vil strengere kontroll fra myndighetenes side mest sannsynlig ikke få bukt på problemet med svart fiske, selv om myndighetene har dekning i loven til å utføre sanksjoner. Et sterkt regulativ inngrep fra myndighetens side vil mest sannsynlig kun ha motsatt virkning og i større grad bidra til et mistillitsforhold mellom myndighetene og fiskerne. Det vil være som å dra alle fiskere under én kam for enkelte fiskere sine handlinger, samtidig som myndigheter i større grad kan føre til provokasjoner og oppmuntre fiskerne til å omgå regelverket ytterligere (Jentoft, 1993).

Følgelig vil det ikke være tilstrekkelig at myndighetenes har dekning i loven (legalitet) for at reguleringer skal oppfattes som legitime, men at det vektlegges at de som utfører selve reguleringen har fiskernes tillit (Mikalsen & Jentoft, 2001). Legalitet innen for et reguleringsregime er derfor alene ingen betingelse for legitimitet (Jentoft, 1998), men der det vil være nødvendig med frivillig engasjement og samarbeidsvillighet blant de involverte i reguleringen (Jentoft, 2000).



Figur 13 Forholdet mellom prosedyre- og innholdslegitimitet. Kilde: Jentoft (1993)

Figur 13 viser at et reguleringsystem kan være et forhold mellom å være prosedyrelegitim og innholdslegitim. Aktører som forvaltes kan eventuelt finne ingen av delene legitime eller kun en av dem.

I situasjon 1 vil de som forvaltes akseptere reguleringen, fordi den vil både ha høy legitimitet i selve innholdet for reguleringen og høy legitimitet rundt prosessen som har vært gjort for å komme frem til den. Det forutsetter imidlertid at det har vært demokratisk prosess, der de som forvaltes føler en form for «eierskap» til reguleringen. I denne situasjonen vil de som forvaltes både ønske å bli identifisert med reguleringen og etterleve den, situasjon 1 er derfor mest optimal (Jentoft, 1993).

I situasjon 4 har reguleringsystemet både lav prosedyre- og innholdslegitimitet. I denne situasjon vil det være lav etterlevelse av regler fordi de som forvaltes finner verken innholdet til reguleringen eller prosessen som er brukt for å utvikle den som legitim. Situasjon 2 og 3 er derimot de som er mest interessant. I situasjon 3 vil aktører som forvaltes ha en positiv holdning til selve innholdet for reguleringen, men være kritisk til selve prosessen. Denne situasjonen kan for eksempel beskrives som der fiskere er negative til byråkrater, fordi byråkratene mangler et virkelighetsbilde av fiskeriene. Utfallet kan derfor være at fiskerne vil motsette seg reguleringene fordi fiskerne føler byråkrater har basert reguleringen på teorier (Jentoft, 1993).

I situasjon 2 er det høy legitimitet til prosessen, men lav legitimitet til selve innholdet for reguleringen. Her vil de som forvaltes ha kritiske innvendinger for innholdet til reguleringen, men ikke til beslutningsprosessen. De har deltatt på selve prosessen, men ikke fått medhold i deres innvendinger. I situasjon 2 vil det likevel være aktører som er mer tilbøyelig for etterlevelse av reguleringen fremfor situasjon 3. Dette fordi de som forvaltes her for det første har deltatt i beslutningsprosessen som i seg selv kan føre til at de inngår kompromisser (Jentoft, 1993). Dette fordi gjennom forhandlinger eller diskusjoner vil utveksling av meninger kunne være med på å endre deres negative holdning til reguleringen over til positivt. På bakgrunn av dette vil det også være mulighet for konsensus, fordi partene i reguleringen vil lære seg å ta hverandres syn med i betraktningen under beslutningsprosessen og åpne for forståelse. En høy prosedyrelegitimitet vil med andre ord kunne ha positiv effekt på innholdslegitimitet (Jentoft, 1993).

5 De politiske prosessene

I følgende kapittel vil jeg svare på spørsmålet stilt innledningsvis: Hvilke politiske prosesser har det vært gjort i forbindelse med pliktsystemet? På hvilken måte oppfylles pliktene? Og hva mener parter om forslaget som representerte en avvikling av pliktsystemet? For å svare på disse spørsmålene vil jeg først redegjøre for de ulike forslag som har vært behandlet på storting, i regjering og hos høringsinstanser, samt den mest omdiskuterte forskriftsendringen som har vært gjort i forbindelse med pliktsystemet. Ved å studere ekspertgruppens rapport og stortingsmeldingen vil jeg svare på spørsmålet om på hvilken måte pliktene oppfylles.

5.1 Omgjøringen av leveringsplikt til tilbudsplikt

Jeg vil beskrive endringen som kom i 2003 da fiskeriminister Svein Ludvigsen (Høyre) som det viktigste vendepunktet i denne saken. I en forskrift omgjorde fiskeristatsråden leveringsplikten til en tilbudsplikt. Kritikken rundt denne endringen lot ikke vente på seg, og per dags dato diskuteres det fortsatt om endringen var en riktig avgjørelse.

For noen var det vanskelig å forstå statsråd Ludvigsen (Høyre) sin begrunnelse for omgjøringen og flere mente at det å lempe på plikten var en velsignelse for kapitalistiske interesser (Kystogfjord.no, 2012). Andre mente at plikten spesielt var problematisk fordi plikten i større grad omfatter kvoter tildelt eiere som sitter på «begge sidene av bordet». Her siktes det imidlertid til Havfisk ASA da selskapet både har eierskap i tråler og fiskeindustri.

Ifølge en uttalelse til NRK den 20. januar 2005 av Torbjørn Trondsen, Professor i fiskerimarkedsføring ved UiT. Påpekte han at «alle som driver med fisket selvfølgelig vil levere fisken til høyest mulig pris». Han henviste til forskning som viste at fisken som ble solgt til Finnmark fikk en dårligere pris enn hvis den ble solgt i andre steder av landet.

Trondsen påpekte ytterligere:

Når man samtidig kan se at landingene fra pliktrålerne leverte 50% av pliktkvoten i Finnmark 1999-2003, er det ganske opplagt at trålerne heller ville selge fisken til auksjonspris fremfor pliktpris (nrk.no,2005).

Professor Trondsen mente derfor at trålere og industri omgikk forpliktelsene, da det aldri har vært bundet på opp noen kjøpsplikt på leveringspliktig fangst, og eierne selv kan bestemme at fiskeindustrien ikke vil betale konkurransedyktig pris.

I intervju med direktør Svein Ove Haugland i Råfisklaget den 09.03.2018 forteller han at prisforskjellen er en av de opprinnelige grunnene til hvorfor pliktsystemet er uthulet, der prisen som oppnås i det globale markedet kan være betydelig forskjellig fra det lokale:

I periodevis kan man få opptil 10-12 kroner mer for en fryst fisk enn for en fersk fisk. Og så sitt den eieren av den tråleren og sier, ja hvordan skal vi bruke det råstoffet som vi disponerer? Ja, hvis jeg sender denne fersk inn, så taper vi penger på filetfabrikken, men hvis jeg tar den fisken og fryser den om bord og selger den rett ut, så tjener vi gode penger på tråleren. Og så begynner det her å balle på seg. De optimaliserer det

økonomiske bilde ut fra å tjene mest mulig penger på trålerne og så satser de på å det å ta billig råstoff fra kystflåten for å betjene filetfabrikken i stedet⁴.

Der leveringsplikten i realiteten handlet om plikt til å leve all fangst til et bestemt anlegg eller sted (ibid) ble omgjøringen til en tilbudsplikt kun sett på som en formalisering av det som hadde vært praksis. Fiskeindustrien hadde ingen kjøpsplikt, og siden fiskeindustrien kunne avstå kjøpet av ulike årsaker, fungerte leveringspliktig fangst egentlig som «tilbudt fisk til fiskeindustrien». Vedtaket ble derfor gjort med bakgrunn i at daværende fiskeriminister mente at leveringsplikten ikke lenger hadde en funksjon, og at fiskebåtrederiene opererte i et for stramt regime i forhold til hvordan fangsten skulle anvendes.

5.2 Forsøk på innstramminger av pliktene

I årene etter dette har flere fiskeriministere prøvd å få til en endring av pliktssystemet, noe som har vist seg å være en svært vanskelig oppgave.

I 2012 blir fiskeri-og kystminister Lisbeth Berg-Hansen (AP) beskyldt av kommuner for å ta for lett på leveringsforpliktene til Aker Seafoods. Dette har hovedsakelig grunnlag i diskusjoner rundt hennes habilitet, da hun tidligere hadde verv som fiskeristrateg i Norway Seafoods (Dagbladet, 2012). Lisbeth Berg Hansen (AP) sendte den 6. november 2012 ut et forslag på høring om å gå tilbake til det som var reell leveringsplikt, samtidig som hun ønsket å øke prosentandelen av leveringspliktig fangst til 100 %⁵.

Tatt i betraktning av at tidligere erfaringer tilsa at leveringsplikten ikke fungerte, ble imidlertid 100% leveringspliktig fangst ikke vurdert til å være en tilstrekkelig løsning. Det ble derfor lagt til et nytt moment i forslaget og som i pliktdebatten var et helt nytt element, nemlig at anleggene skulle bli pålagt en kjøpsplikt på tilbudspliktig fangst på 70 %.

I forhold til bearbeidingsplikten mente Nærings- og fiskeridepartementet under Berg-Hansens ledelse at den opprinnelige bearbeidingsplikten på 70% var for lav, og argumenterte i sitt høringsnotat at dette kunne føre til at fiskeindustrien ikke utnyttet alt råstoffet. Grensen for bearbeiding skulle derfor også heves både for torsk og hysa til 90%.

⁴ Haugland, S.O. Intervju i Tromsø: 09.03.2018

⁵ Høringsnotat av 06. november 2012, Stoltenberg regjering.

I forhold til den opprinnelige tilbudsplikten som gjaldt å kun tilby 80% av torsken og 60% av hysa, ble statsråd Berg Hansens (AP) forslag en kraftig innstramning. Nærings- og fiskeri departementet argumenterte i sitt høringsnotat at kjøpsplikten hadde til hensikt å oppfylle formålet til ordningen om leveringsvilkår, hvor denne naturlig kun skulle påfalle de anlegg der industri og trålere hadde samme eier⁶. Samtidig mente statsråden likevel at det ville være viktig at industrien skulle ha en viss form for frihet, der industrien skulle ha mulighet for å disponere råstoffet på en slik måte at det skapte lønnsomhet i virksomheten. Med denne friheten siktet statsråden imidlertid til de 30% tilbudspliktige fangst som falt utenfor kjøpsplikten på 70%.

For kommuner ble dette forslaget tatt godt imot, men forslaget fikk også debatten til å rase over. Spesielt skapte det konflikt mellom regjeringen og daværende Aker Seafoods, eid av Kjell Inge (Dagbladet, 2012).

Til VG den 06. november 2012 uttalte Kjell Inge Røkke at dette forslaget fra den rødgrønne regjeringen ville få som konsekvenser at «det vil bli enda vanskeligere for filetindustrien å tjene penger» (VG.no, 2012). Aker Seafoods uttalte også i sitt hørings svar at dårlig lønnsomhet i fiskeindustrien ikke hadde grunnlag i manglende råstofftilførsel, men at fiskeindustrien er bygd opp på overkapasitet pga. tidligere subsidier og streng regulering⁷. Når fiskeindustrien står på bar bakke uten noen form statsgaranti i ryggen, er den fullstendig konkurranseutsatt og viser seg å være ulønnsom når den opererer i internasjonale markeder.

I intervju med statssekretær Veronica Pedersen Åsheim (Frp) den 10.04.2018 beskriver hun Berg Hansens (AP) forslag som en «kraftpakke uten like» og at dette er «planøkonomi satt i system». Statssekretær Pedersen Åsheim (Frp) fortsetter med:

Jeg tror de skjønnte at dette ikke gikk an å gå videre med. For å tvinge anleggene å kjøpe en fangst de kanskje ikke har folk til å bearbeide eller er tilpasset for å produsere, gjør det umulig for dem å drive forsvarlig.⁸

⁶ Høringsnotat av 06. november 2012, Stoltenberg regjering.

⁷ Hørings svar Norway Seafoods 15. februar 2013

⁸ Pedersen Åsheim, V. Intervju i Oslo: 10.04.2018.

Dette var også Aker Seafoods argumentasjon (Dagbladet, 2012), som mente at fiskeriminister Berg Hansens forslag ytterligere ville bidra til dårlig lønnsomhet og skape usikre arbeidsplasser. Kjell Inge Røkke uttalte til VG at «hvis vi plikter å kjøpe all fisk fra egne trålere, vil en av konsekvensene være at kystflåten ikke får levert så mye fisk» og fortsetter med:

Hvis regjeringen vil finne en bærekraftig løsning med den aktøren som er den største arbeidsgiveren, som står for 97 prosent av bearbeidingsplikten av hvitfisk i Norge og 70 prosent av all eksport, ja da må de søke dialog i stedet for å komme med forslag som vil underminere muligheten for effektiv drift.

Som følge av den økonomiske krisen som herjet i Europa, valgte statsråd Berg Hansen (AP) å trekke tilbake forslaget. Hun vurderte ordningen til å være for belastende for hvitfisknæringen ettersom krisen i Europa resulterte til vanskelige tider i Norge også (regjeringen, 2013).

5.3 Sjømatindustrimeldingen

I 2015 kommer meld. St. 10 (2015-2016) «En konkurransekraftig sjømatindustri» til stortinget som hovedsakelig ble utarbeidet av Elisabeth Aspaker (H), men videreført av Per Sandberg (Frp) etter at han tok over som statsråd den 16.12.2015.

Sjømatindustrimeldingen inneholdt en mindre del om pliktsystemet, men slo fast at tilbudsplikten, bearbeidingsplikten og aktivitetsplikten ikke virker etter hensikten, og meldingen varslet en forenkling i ordningen.

Nærings- og fiskeridepartementet mente at ordningen ikke fremmet den ønskede lønnsomhet i fiskeindustrien, og uten lønnsom drift i fiskeindustrien vil det ikke være mulig å trygge sysselsettingen og bosettingen i distriktene der anleggene ligger. Nærings- og fiskeridepartementet mente derfor at den tid da myndighetene skulle legge føringer for hvilken produksjon et selskap skulle ha var forbi, og at dette var noe næringen hadde best kunnskap om selv. I tillegg mente departementet at administrasjonen rundt ordningen samt kontrollen myndighetene må utføre, er kostnadskreven for kommunene, næringsaktørene og samfunnet forøvrig.

I et hørings svar vedrørende ekspertgruppens rapport fra fiskeridirektoratet datert 23.11.2016 har fiskeridirektoratet følgende kommentarer på de årlige kontroller som gjennomføres:

Kontroll av leveringsplikten krever en del arbeid for rederiene, salgslagene og Fiskeridirektoratet. Fiskeridirektoratets bidrag anslås til et halvt årsverk. Noe av grunnen til at kontrollen kan være arbeidskrevende er at leveringsplikten ikke alltid kan knyttes til fangst fra fartøyet som er pålagt de enkelte leveringsvilkår. Årsaken til dette er at en del av fartøyene som er pålagt leveringsplikt er gitt anledning til å oppfylle plikten med andre fartøy⁹.

I intervju med næringskonsulent Torill Svendsen fra Lebesby kommune den 08.06.2018 som i mange år har arbeidet har med problemstillingen. Beskriver hun administrasjonen og dialogen rundt pliktene med Norway Seafoods og departementet som:

Det har vært mye jobbing på hvitfisk, administrativt, vi har skrevet brev opp og i mente. Vi har hatt presentasjoner, årlige møter og rapporteringen som det har vært en god del av. For all del, det har det vært. Men vi har stått på hver vår side og vi har ulike interesser i det her, men det er komplisert, det er vanskelig og tung materie. Det er krevende.¹⁰

Nærings- og fiskeridepartementet ønsket derfor større fleksibilitet i ordningen og at tilbudsplikten skulle regionaliseres. Der de tre nordligste fylkene Finnmark, Troms og Nordland skulle utgjøre en region hver. Dette ville i praksis bety at dersom tilbudspliktig fangst var tilgodesett Båtsfjord så ville den bli endret til Finnmark, eller hvis den primære leveringsplikten var til Melbu skulle den bli endret til Nordland. Departementet mente at dette ville føre til en mer dynamisk ordning, der man legger til rette for at de anlegg som har størst behov for råstoffet vil få bedre muligheter for å nyttiggjøre seg det.

Departementet ville derimot avvikle bearbeidingsplikten. Og påpekte også at bearbeidingsplikten ikke fremmet den ønskede effekten om økt bearbeiding. Departementet mente at plikten i stedet begrenset kjøp av råstoff. Dette fordi plikten er vanskelig å tilpasse til kapasiteten i anlegget, og påfører fiskeindustrien en økonomisk risiko. Det er samtidig vanskelig å kontrollere at bearbeidingsplikten overholdes, fordi det ikke finnes noen systemer som kan skille om fangsten er kjøpt i fra tilbudspliktige trålere eller fra kystflåten. Et annet

⁹ Høringsbrev fiskeridirektoratet 20.03.2016

¹⁰ Svendsen, T. Telefonintervju: 08.06.2018.

viktig moment er at bearbeidingsplikten gjelder pr. landing og ikke på årsbasis, noe som for fiskeindustrien gjør det vanskelig å dokumentere at plikten overholdes.

Når det kom til aktivitetsplikten påpekte departementet at plikten var et politisk virkemiddel som i utgangspunktet var ment for å ivareta de nordligste fylkene som har særskilte utfordringer. I motsetning til tilbudsplikt og bearbeidingsplikt som ikke har en spesiell verdi, bidrar aktivitetsplikten til at den industrielle aktiviteten opprettholdes i distriktskommunene. På den andre siden mente departementet at plikten hemmer strategiske omorganiseringer for Havfisk ASA som selskap, som potensielt kan bidra til en mer effektiv og lønnsom drift. De påpekte derfor at det ikke var forsvarlig at myndighetene kunne kreve at et selskap skulle opprettholde en drift som ikke var konkurransedyktig.

På bakgrunn av aktivitetspliktens verdi var derimot fra stortingets side ønskelig at det skulle settes ned en ekspertgruppe for å gjøre en utredning av pliktene. I intervju med stortingsrepresentant Torgeir Knag Fylkesnes (SV) 11.04.2018 forteller han at den delen som omhandlet pliktssystemet i meldingen fikk mye kritikk fordi statsråd Aspaker (H) mente det ville være en styrke for norsk sjømatindustri om trålerne ble fritatt fra sine plikter. Knag Fylkesnes legger spesielt vekt på aktivitetsplikten der han utdyper:

Vi klarte ikke å se at det var noen sterk begrunnelse for det, og det har jo vi sett i etterkant. Blant Sjømat Norge jobber nå og er veldig opptatt av at vi må ha denne gruppen imellom 11 og 15 meter og den er helt avgjørende for deres bedrifter. For det er de som leverer stødige til landanlegg som kan brukes til sjømatindustri¹¹.

Men da var trenden da at man bare skulle kutte alle bånd, let it go! Og det var det en veldig sterk motstand av på stortinget. Vi ville ha en mye dypere gjennomgang av disse pliktene. Og det var ikke minst pga. den mobiliseringen som skjedde i nord hvor de følte at de liksom sto igjen med det korteste strået, mens disse tre rederne kunne bare mollkose seg»¹².

Stortinget ba derfor regjeringen nedsette en ekspertgruppe som skulle gjennomgå alle de tre pliktene ut fra deres intensjon, og komme tilbake til stortinget med en anbefaling basert på ekspertgruppens konklusjon.

¹¹ Knag Fylkesnes, T. Intervju i Oslo: 11.04.2018.

¹² Knag Fylkesnes, T. Intervju i Oslo: 11.04.2018.

5.4 Ekspertgruppens rapport- vurdering av tilbudsplikten, bearbeidingsplikten og aktivitetsplikten

Ekspertgruppens rapport er en oppfølger av sjømatindustrimeldingen som gjennomgår pliktene i en mer problematisert kontekst. Denne ble overlevert til departementet 12. oktober 2016 og besto av en femti siders utredning av pliktsystemet- tilbudsplikten, bearbeidingsplikten og aktivitetsplikten. Ekspertgruppens mandat var å gjennomgå de eksisterende konsesjoner samt vurdere de tre pliktene ut fra deres intensjon og se på hvilken måte intensjonen ved pliktene eventuelt kunne imøtekommes. Her måtte ekspertgruppen ta hensyn til både de økonomiske, samfunnsmessige og juridiske sidene ved pliktene, hvor disse samtidig skulle vurderes i forhold til innstramminger, oppheving, eller andre justeringer.

Følgende ble også ekspertgruppen bedt om å komme med konkrete forslag som ivaretar pliktsystemets intensjon. Nemlig en ordning som trygger bosetting og sysselsetting i distriktskommunene samt hensyn til flåtens og industriens utfordringer i forhold til lønnsomheten. Det skulle samtidig gjøres vurderinger i forhold til hvilke konsekvenser det nye forslaget kunne ha for berørte parter, og hvor problemstillinger som kan berøre sjøsamisk næringsutøving og kultur skulle tas med i betraktningen. Da denne oppgaven hovedsakelig omhandler avvikling av systemet, vil jeg presisere at jeg ikke vil gå nærmere inn på andre justeringer som er vurdert i rapporten.

Arbeidet representerer faglig og kunnskapsbasert innhold hvor ekspertgruppens medlemmer var:

- Professor emeritus Lars Mathiesen, Norges Handelshøyskole (leder)
- Rådmann Eirik Arnesen, Hasvik kommune, Finnmark
- Forsker II Maiken Bjørkan, Nordlandsforskning, Nordland
- Post doktor Camilla Brattland, UiT- Norges arktiske universitet, Senter for samiske studier, Troms
- Førsteamanuensis, Bjørn- Petter Finstad, UiT- Norges arktiske universitet, Norges fiskerihøgskole, Troms
- Nærings sjef Bjørn Frederiksen, Lenvik kommune, Troms
- Professor Benedikte Moltumyr Høgberg, Det juridiske fakultet, Universitetet i Oslo, Oslo
- Forsker Patrick Berg Sør Dahl, Nofima, Troms

Ekspertgruppens metode baserte seg på å arrangere en skriftlig innspillrunde, der interessentene fra den 12 til 31 august 2016 fikk mulighet å fremme sine synspunkter til debatten. Her kom det 25 innspill, der kommuner, interesseorganisasjoner, fiskeindustrien og rederiene fikk utrykke hvilken betydning pliktsystemet har. Det ble samtidig arrangert et innspillmøte i Hammerfest, henholdsvis om aktivitetsplikten, der Lerøy Norway Seafoods har anlegg og som forøvrig er eneste selskap som er pålagt aktivitetsplikt.

Etter en fire måneders periode var ekspertgruppen klar til å overlevere sitt arbeid. Enstemmig la de frem forslag om å avvikle hele systemet, der dette skulle gjøres med en omfordeling av ressursene. Begrunnelse var at de mente at dette forslaget ville tjene samfunnet som helhet bedre og at pliktsystemet ikke egner seg for å skape den sikkerheten kystsamfunnene trenger.

Med følgende modell foreslo de å:

- Oppheve tilbudsplikten
- Oppheve bearbeidingsplikten
- Oppheve aktivitetsplikten, mot en avkortning av Havfisk ASA sine kvotefaktorer
- Avkortede kvoter samles i en statlig kvotebeholdning som auksjonerer ut kvotene til industrien som deretter kan leies ut til fartøy
- Inntekter som generes i auksjonen samles i et næringsfond øremerket for kystsamfunn i Nord-Norge

5.4.1 Ekspertgruppens konklusjon om oppheving av tilbudsplikten

Ekspertgruppen mente altså at dagens ordning vedrørende tilbudsplikten der plikten er ment for å sikre en jevn råstofftilførsel til industrien, ikke virker etter den opprinnelige intensjonen. Den virker tvert imot sin hensikt, fordi kjøp av det tilbudspliktige råstoffet medfører bearbeidingsplikt og derfor resulterer i mindre kjøp av det tilbudspliktige råstoffet.

Ifølge ekspertgruppen, har derfor tilbudsplikten målt i verdi liten samfunnsøkonomisk effekt, fordi den ikke bidrar til sysselsetting eller ringvirkninger i kystdistriktene. Av denne årsak

mente ekspertgruppen følgelig at plikten har liten betydning, da den verken bidrar til å øke lønnsomheten i fiskeflåten, i industrien eller har noen reell verdi for samfunnet forøvrig.

Ekspertgruppen påpekte ytterligere at rederiene i stor grad oppfyller pliktene, der de trålere som er pliktpålagt, faktisk tilbyr råstoffet til anleggene. Fiskeindustrien er derimot de som ikke er villige å kjøpe fangsten på grunn av bearbeidingsplikten, og hvor det er i dette skiftet tilbudsplikten mister sin virkning. Fra trålnes perspektiv oppleves derfor ikke tilbudsplikten som noen spesiell byrde og rederiene er derfor i liten grad villig til å betale for noe som ikke er en byrde for dem. I intervju med leder Frank Kristiansen fra Båtsfjord Handelsstands Fiskerigruppe den 08.06.2018 gir han følgende forklaring på hvorfor han mener tilbudsplikten ikke har noen virkning:

Tilbudsplikten er bare tull. For alle de båtene som har tilbudsplikt i dag tilbyr det jo. I tillegg enten som fryst eller så er det Lerøy som tilbyr det som fersk, men da kjøper de det selv og gjør opp seg i mellom i ettertid. Tilbudspliktig fisk går jo i dag går på auksjon, og de prisene som det tilbys ut der er latterlig høy pris i forhold til det vi kan kjøpe hos kystfiskerne. Og det er der man spør seg, om det er mulig å tjene penger på fryst råstoff¹³.

I følge ekspertgruppen ble tilbudsplikten således vurdert til å ha en verdi av kr 0,-. Der ekspertgruppen viste frem til tre eksempler på avtaler der som har vært gjort i forbindelse med frikjøp av tilbudsplikten. Disse ble inngått mellom trålere og kommuner, der kommuner med tilgodesette anlegg har mottatt deler av pengene.

- 17,5 millioner kroner for tillatelse tilknyttet til Hasvik
- 0 kr for tillatelse tilknyttet til Øksnes
- 5 millioner kroner for tillatelse til tilknyttet Andøy

Utkjøpsavtalen i Hasvik ble inngått mellom kommunen og Giske havfiske og Sørvær Holding. Da Giske Havfiske byttet ut tråleren «Riston» med «Atlantic viking» ble det i gjennom strukturordninger gjort slik at kvoten fra «Riston» ble overført til «Atlantic Viking» samtidig som tilbudsplikten til Sørvær Holding fulgte med. Den nye tråleren var imidlertid en større frysetræler som hadde problemer med å legge i kai i Sørvær i Hasvik kommune.

¹³ Kristiansen, F. Telefonintervju: 08.06.2018

Kommunen, rederiet og fiskeindustrien gikk derfor sammen om en avtale der Giske Havfiske fikk kjøpe seg fri fra tilbudsplikten. Dette med forbehold om at Hasvik kommune og Sørvær Holdning AS gikk sammen om å stifte et fond for å forvalte kompensasjonssummen (Riston fondet) (Sørdahl og Aarsæter, 2015).

Utkjøpsavtalen i Øksnes kommune skiller seg imidlertid ut da der det ikke foreligger et økonomisk oppgjør mellom tråler, industri og kommune (Sørdahl & Aarsæter, 2015) Tråleren «F/T Sunderøy» hadde tilbudsplikt på to kvotefaktorer til Myre i Øksnes kommune, men på grunn av rederiets administrative kostnader knyttet til levering- og driftsplan¹⁴, ønsket rederiet å kjøpe seg fri fra forpliktelsen. Betingelsen for avtalen var at «F/T Sunderøy» hadde intensjoner om å fortsette og levere til Myre Fryseterminal AS sitt lagerhotell som er et heleid datterselskap i samme konsern.

Det siste eksempelet er mellom Andøy kommune, J.M Nilsen Fisk AS og Prestfjord Havfiske AS. I dette tilfellet betalte Prestfjord Havfiske AS fire millioner kroner i kompensasjon til J.M Nilsen fisk som driver helårlig fiskeindustri på Nordmæla og en millioner kroner til Andøy kommune (vol. no, 2013). Bakgrunnen var at Prestfjord Havfisk slet økonomisk og hadde behov for kapital (vol.no, 2013).

I forhold til summen som har vært benyttet i oppgjørene, kan man se at disse varierer disse en del. Dette kan forklares ved at noen trålere har pliktkvoter som er større i omfang. I noen tilfeller har for eksempel fartøy tilbudsplikt til Nord-Norge, mens andre trålere kun har tilbudsplikt direkte til ett enkelt anlegg. I en tilbudspliktig region (Nord-Norge) vil det naturligvis ligge flere anlegg og derfor kunne utløse en form for konkurransefortrinn hos den tilbudspliktige tråleren. Her vil det med andre ord være mulighet for flere fiskekjøpere å by på fangsten, som der igjen kan være med å øke prisen på råstoffet.

¹⁴ I forskrift om leveringsplikt for fartøy med torske-trållatelse er det følge §3 pålagt at fartøyeier skal legge frem en halvårlig som redegjør for når fartøyeier skal drive fisket og hvem fangsten skal tilbys til. Det er krav om denne planen legges frem ved inngangen av mai og november.

Dersom en tilbudsplikt som er tiltenkt til en hel region skulle falle bort, ville det ikke spille noen vesentlig rolle. Dette fordi når et tilbudspliktig område er såpass stort som for eksempel Nord-Norge, vil trålerne i aller høyeste grad fortsette å levere til deler av dette området uavhengig av tilbudsplikt eller ikke.

Ekspertgruppen slo derfor fast det vil være vanskelig å fastsette en pris på tilbudsplikten, da tilbudsplikten varierer ut fra ulike forhold. Utkjøpssummene kan derfor i stedet signalisere en «pris på risiko» for at tilbudsplikten en dag i fremtiden kan bli innstrammet. Det ekspertgruppen imidlertid sikter til her er at (sett ut i fra utkjøpsprisene) vurderer trålerne den risikoen å være gjennomgående lav. Dette kan forklares ved at en innstramming av tilbudsplikten kun vil ha effekt dersom det samtidig pålegges kjøpsplikt. Imidlertid har ikke myndighetene rettslig grunnlag å pålegge kjøpsplikt på anlegg som ikke er i samme eie som tråleren. Og slik vi så i statsråd Berg-Hansens (AP) forslag vil en kjøpsplikt kun vært mulig for Havfisk ASA og Norway Seafoods. Juridisk sett er det derfor ikke adgang å stramme inn tilbudsplikten til faktisk leveringsplikt som samtidig skal være gjeldende for alle fartøy. Plikten vil da kun virke ut fra sin opprinnelige form¹⁵.

5.4.2 Oppheving av bearbeidingsplikten

I Kapittel 2.3 i ekspertgruppens rapport ble det redegjort for at bearbeidingsplikten omfatter å bearbeide 70 % av torskefangst kjøpt under tilbudsplikt. Der bearbeiding defineres som filetering av fersk fisk, produksjon av røkt, -salt, -tørr eller klippfisk. Videreforedling av fryst fisk inngår også under bearbeiding, mens ferskfismpakking er utelukket.

Uavhengig om det er bearbeidingsplikt hos et anlegg eller ikke, vil anlegget som skal kjøpe og bearbeide fangsten foreta en vurdering på om fangsten vil gi positive bedriftsøkonomiske resultater. Dersom det samtidig er en plikt på å bearbeide 70% av fangsten, må bearbeidingsplikten tas med i denne beregningen. I følge ekspertgruppen utgjør derfor bearbeidingsplikten en økonomisk risiko. Dersom det tilgodesette anlegget er usikker på om

¹⁵ Tidligere leveringsplikt- Fangsten er leveringspliktig, men anlegg frastår kjøp som kan gi dårlige bedriftsøkonomiske resultater. Herunder, manglende bearbeidingskapasitet, kan ikke bearbeide fryst, ikke riktig størrelse, kvalitet, pris etc.

bearbeidingen på 70% av landingen vil gi lønnsomme resultater vil de naturligvis avslå kjøpet på den tilgodesette fangsten.

Vi er derfor tilbake til at anleggene avslår kjøpet og i stedet venter med å kjøpe fangsten i den «tredje runden». Den tredje runden er når den tilbudspliktige fangsten omsettes fritt på ordinær auksjon. Dette kan imidlertid kun skje når fangsten er tilbudt etter primær og sekundært tilbudsplikt.

Fordelen med å vente til den «tredje runden» er at det ikke pålagt bearbeidingsplikt på råstoff kjøpt under ordinær auksjon, og fiskeindustrien får mulighet å disponere råstoffet på den måten som gir best mulig bedriftsøkonomiske resultater. I følge råfisklaget omsettes det derfor lite råstoff i den primære og sekundære tilbudsplikten og hvor Råfisklaget beregner at 90% av den tilbudspliktige fangsten omsettes i den tredje runden.

Ekspertgruppen konkluderte derfor med at bearbeidingsplikten heller ikke virker etter den opprinnelige intensjonen. Den bidrar ikke til mer bearbeiding, og er samtidig vanskelig å kontrollere da det ikke finnes systemer som kan fange opp om det er tilbudspliktigfangst som bearbeides eller ikke. Fisken ender i stedet opp å gå i gjennom et omfattende budsystem slik at fisken tilslutt kan disponeres pliktfri og på den måten anlegget finner det mest lønnsomt.

5.4.3 Oppheving av aktivitetsplikten

I følge fiskeindustrien, trålerne og kommuner er aktivitetsplikten det mest tyngende vilkåret i pliktsystemet. Fordi denne plikten medfører at Havfisk ASA og Lerøy Norway Seafoods må tilpasse driften både på sjø og land for å opprettholde den industrielle aktiviteten på det aktuelle stedet. Aktivitetsplikten er derfor den delen av pliktsystemet som har den største samfunnsmessige effekten og derfor representerer den reelle verdien både for selskapet og kommuner.

Lerøy Norway Seafoods har elleve anlegg som er i drift, men som nevnt så gjelder aktivitetsplikten kun for Havfisk ASA og seks av elleve anlegg. For at Havfisk skal få beholde sine kvotefaktorer, er Havfisk pliktig å opprettholde aktivitet på disse anleggene.

Dersom aktivitetsplikten derimot skulle oppheves, vil Havfisk ASA spare mye penger. Som jeg påpekte i kapittel 2.7 har det lenge vært et ønske fra selskapet å legge ned de minst lønnsomme anleggene og strukturere virksomheten til større og mer lønnsomme enheter.

I intervju med konserndirektør Vebjørn Barstad Lerøy Norway Seafoods den 11.04.2018 forklarer han hvorfor det er et ønske å rasjonalisere driften i Lerøy Norway Seafoods. Han sammenligner produksjonskapasiteten i laksektoren fremfor hvitfiskektoren og viser til hvilket potensial som ligger i å strukturere anleggene til Lerøy Norway Seafood.

På Skjervøy anlegget til Lerøy, så tas det inn og produseres 70 000 tonn laks i året. Dette blir bearbeidet og produsert til fileter. Alle 11 fabrikkene til Lerøy Norway Seafoods tilsammen tar i mot og produserer 45 000 tonn, altså ca. Halvparten av det ene anlegget til Lerøy som produserer laks¹⁶.

Vebjørn Barstad utdyper:

Her er hva som er mulig å gjøre innenfor fire vegger på ett anlegg, og så bruker vi elleve anlegg på halvparten. Så det forteller litt om hvilken utvikling det har vært på laksen siden 1990, mens vi på hvitfisken står på samme stedet da. Det er det som er hovedutfordringen. Dette fine ordet struktur eller strukturtilpasninger, det betyr egentlig det at det er færre men større og effektive anlegg¹⁷.

En slik rasjonalisering vil imidlertid medføre negative konsekvenser og svekke den sosiale bærekraften i de kommuner som mister Lerøy Norway Seafoods sine anlegg. Bortfall av anlegg vil medføre redusert sysselsetting som kan påvirke bosettingsmønsteret og føre til mindre ringvirkninger innad kommunen. Det vil samtidig kunne påvirke kystfiskernes leveringsmuligheter, da kystfiskerne mister mottak å levere fisken til.

I intervju med næringskonsulent Toril Svendsen fra Lebesby kommune den 08.06.2018 forklarer hun at servicenæringen og matbutikken merker pågang på grunn av Lerøy Norway Seafoods drift og dersom plikten til Lerøy skulle avvikles ville det hatt negative konsekvenser for kommunen. Svendsen forteller:

¹⁶ Barstad, V. Telefonintervju: 11.04.2018

¹⁷ Barstad, V. Telefonintervju: 11.04.2018

Det kommer inn båter her og det er flere sysselsatte. Vi har han som har bunkring til fartøy, han har nå nye tanker og øker kapasiteten, tredobler kapasiteten sin på flåten, det er store investeringer. Så det er klart, hadde de flyttet nå, så vil du med engang få en helt annen usikkerhet i samfunnet. Jeg tror jo det ville medført at en god del ville flyttet i mangel av jobb og at en del av de fiskerne som tekker nybygg eller er i gang med nybygg, som kjøper kvoter eller båter. De blir lessen, de blir usikker, de setter ting på vent¹⁹.

5.4.4 Verdsettelse av aktivitetsplikten

Spørsmålet er nå hva aktivitetsplikten er verdt. Og hva antas å være en tilfredsstillende kompensasjon til de berørte samfunn som mister aktivitetsplikten. For å ta fatt på denne problemstillingen sikter ekspertgruppen til markedsprisen for konsesjoner. Og går nærmere inn på hva konsesjoner med plikt omsettes for og hva konsesjoner uten plikt omsettes for.

I følge ekspertgruppen vil den differansen som oppstår mellom konsesjoner med plikt og uten plikt være verdien for aktivitetsplikten. Og jo større denne differansen er, jo mer kostbar vil aktivitetsplikten være. Ekspertgruppen anslo aktivitetsplikten å være en plass mellom 15-25 % av verdien til Havfisk sine kvoter.

For å ivareta forventningen om at torsken skal bidra til aktivitet i kystsamfunn var derfor ekspertgruppens forslag å avkorte Havfisk sine kvoter med 15-25% og overføre disse til kystflåten. En slik omfordeling vil tilsvare en mengde på 6000-10000 tonn torsk som overføres fra havfisk sine kvoter til kystflåten og derfor tilsvare en 1,5- 2,5% av den norske torskekvoten. Ekspertgruppen påpekte at i det store bildet er ikke dette mye fisk, men kan gi merkbart tilskudd i de perioder industrien har dårlig tilgang til råstoff. På den andre siden vil omfordelingen til kystflåten ikke bidra til å utjevne sesongsvingninger som var intensjonen bak pliktssystemet, men derimot bidra til større sesongsvingninger da kystflåten har større variasjon i leveransene.

Penger som kompensasjon har vært brukt som middel tidligere. Det økonomiske oppgjøret har enten gått direkte til kommunene, eller satt i selskap som eies av både industri og

¹⁹ Svendsen. T. Telefonintervju: 08.06.2018

kommune i felleskap. Pengene har derfor blitt forvaltet i fellesskap og oftest blitt investert i fiskerirelaterte tiltak i den tidligere tilgodesette kommunen.

I følge ekspertgruppen ble ikke penger som kompensasjon vurdert som en tilstrekkelig løsning for å ivareta den sosiale bærekraften. Og henviste til tilfeller der penger som har vært brukt som oppgjørsmiddel har hatt svært forskjellige utfall. Ekspertgruppen påpekte blant annet at penger i noen tilfeller har gått tapt, fordi kompensasjon summen har vært satt i prosjekter som har vist seg å gi dårlige eller ingen resultater.

Nergård AS hadde for eksempel aktivitetsplikt i Skjervøy kommune, men som i 2010 ble avvirket da selskapet betalte kommunen 15 millioner kroner i kompensasjon.

Tråleren «Kågtind» eid av Nergård AS hadde to trålkonsesjoner med tilbudsplikt til kommunen, men trålkonsesjonene var også tilknyttet aktivitetsplikt til ett av Nergårds anlegg, herunder Skaretfisk AS.

Da Skarefisk AS i 2009 varslet om dårlige økonomiske resultater og fare for nedleggelse. Gikk kommunen, rederiet og anlegget sammen om en avtale der Nergård AS fikk kjøpe seg fri fra plikten for femten millioner kroner samt at anlegget ble overført til kommunen vederlagsfritt. Pengene ble satt i et fond, administrert av Skjervøy kommune, men anlegget som ble under kommunens eie trengte en betydelig restaurering noe som medførte store økonomiske utgifter. Avtalen har derfor blitt kritisert fra flere hold hvor pengene nå er godt som vekk (Sørdahl & Henriksen, 2015).

I 2014 ble også aktivitetsplikten Nergård hadde i Bø kommune opphevet, mot at selskapet betalte kommunen 19 millioner kroner. Rederiet hadde trålkonsesjon tilknyttet tilbuds- og aktivitetsplikt til anlegg i Steinsjøen. Sviktende sildekvoter kombinert med dårlig lønnsomhet i anlegget førte til at Nergård la ned sildeproduksjonen. Det økonomiske oppgjøret ble overført til kommunen samt at det ble gjort avtale om at det skulle legges til rette for alternativ drift på stedet. Her var det meningen at det skulle satses på levendelagring av hvitfisk, for å bidra til forutsigbar råstofftilførsel til industrien gjennom hele året. Imidlertid, har denne avtalen også skapt diskusjoner. Kommunen førte opp ti millioner av det økonomiske oppgjøret som driftsinntekter for å dekke tidligere års underskudd med mål om å

få kommunen ut av ROBEK-listen²⁰ (Sørdahl & Henriksen, 2015). Samtidig som at de resterende pengene ble satt i et næringsfond uten at det er spesifisert om pengene skal gå til fiskerirelaterte tiltak.

I intervju med direktør Svein Ove Haugland i Råfisklaget den 09.03.2018 hadde han følgende personlig innvending om engangssum som kompensasjon:

Jeg mener det at en engangssum til samfunn ikke er en spesielt god modell, fordi at det er for lett at de politikerne som disponerer de midlene til å svi dem av på kort sikt i stedet for å nyttiggjøre seg den langsiktige verdien som pliktsystemet opprinnelig skulle ha. Så jeg ville reflektert over modeller som i større grad betaler tilbake til et samfunn eller et miljø over flere år.²¹

5.4.5 Auksjonsordning på fiskerettigheter

Imidlertid var det i følge ekspertgruppens modell lagt til et til moment, nemlig at de avkortede kvotene skal avsettes til en statlig kvotebank tilgodesett til industrien. Modellen går videre ut på at de avkortede kvotene auksjoneres ut til industrien, som igjen kan leie kvotene ut til fartøy.

Tanken bak denne ordningen er at industri og fartøy får mulighet til å inngå avtaler om at fartøy skal levere fangst til nærmere bestemte betingelser, som igjen er mer fordelaktig for industrien. Industrien får på denne måten mulighet å dirigere sin egen fangst og bedre kontroll over råstoffet. Det som ivaretar det samfunnsmessige aspektet med denne delen av modellen er at samfunnet får betalt tilbake over flere år, med fisk på kaia. Som skaper aktivitet samtidig som intensjonen bak et trygt industrikonsept videreføres. Særlig opprettholdes samfunnets forventninger om at skal fisken skal komme tilbake til kysten og folket, noe som i debatten har vært det sterkeste argumentet for at pliktene skal bestå. Pengene som generes i auksjonen samles i et næringsfond med klare retningslinjer for hvordan pengene skal brukes.

Ekspertgruppen sikter i midlertid her til et næringsfond som skal fremme innovasjon og føre til næringsutvikling i kystsamfunn.

²⁰ ROBEK er et register over kommuner og fylkeskommuner som er i økonomisk ubalanse. Kommuner og fylkeskommuner må ha statlig godkjenning fra Kommunal- og moderniseringsdepartementet på låneopptak eller investeringer som vil føre til langsiktige utgifter.

²¹ Haugland, S.O. Intervju i Tromsø: 09.03.2018

Assisterende direktør Svein Ove Haugland og omsetningssjef Willy Godtliebsen forteller under intervju den 09.03.18 at det er fullt mulig å auksjonere fiskerettigheter, men er skeptisk til at fiskeindustrien skal disponere dem:

Svein Ove Haugland:

Ja det er en annen type auksjon enn hva vi har, fordi nå auksjonere jo vi fisk som er produktet et eller annet sted som kan inspiseres og kontrolleres. Her vil det jo være å auksjonere en fiskerettighet på sett, og vis. Og det har vi jo svart i den høringen at det kan vi jo gjøre²².

Det er en marginal forskjell i forhold til de auksjonene vi har i dag, så det vil være fullt mulig å gjøre det. Men vi syns jo kanskje det kunne vært råfisklaget som disponerte de kvotene og foretok de auksjonene og at det ikke nødvendigvis trengte å være at industrien disponerte de kvotene osv²³.

Willy Godtliebsen:

Vi syns jo kvoter i hovedsak skal følge båter, fiskere heller enn industribedrifter. Så det vil være fullt mulig å gjøre det, men det er jo omstridt blant fiskere å gjøre det sånn²⁴.

Det Norges Råfisklag imidlertid sikter til her er at dersom industrien skal disponere kvoter, vil det være et brudd på deltakerloven. Ifølge deltakerloven tildeles ervervstillatelser og konsesjoner til å drive fiske og fangst til fartøyets eier (juridisk eller fysisk person) for et bestemt fartøy jf. § 4 og § 15 i deltakerloven. Med andre ord så vil de vedtak om tildeling av ervervstillatelser eller konsesjoner samt deres tilhørende vilkår være rettet mot fartøyets eier. Som nevnt har rederi som eier fiskeindustri fått dispensasjon fra aktivitetskravet §6 i deltakerloven. Dette for å ha mulighet å sikre anleggene med råstoff gjennom året og bidra til bosetting og sysselsetting. Dersom pliktsystemet skal avvikles, vil samtidig grunnlaget for dispensasjonen opphøre og tillatelsene skal i utgangspunktet trekkes tilbake. Jf. § 11 i deltakerloven.

²² Haugland, S.O. Intervju i Tromsø: 09.03.2018

²³ Haugland, S.O. Intervju i Tromsø: 09.03.2018

²⁴ Godtliebsen, W. Intervju i Tromsø: 09.03.2018

5.4.6 Næringsfond

I følge ekspertgruppens rapport vil det gjennom auksjonen av de avkortede fiskerettighetene generere en vesentlig størrelse av inntekter, som vil være hensiktsmessig å øremerke til de samfunn som historisk har hatt innslag av hvitfiskindustri. Tanken er derfor at inntektene samles i et fond hvor midlene skal fremme eller støtte innovative prosjekter, skape næringsutvikling innad kystkommuner, eller bidra til annen kulturaktivitet. Ekspertgruppen påpeker imidlertid at midlene ikke bør spesifiseres til å gjelde fiskerirelaterte tiltak, fordi de ekstra midlene kan medføre inflasjon som for eksempel økte kvotepriser. Det er heller ønskelig å avsette midlene til et generelt fond som også åpner for at flere kommuner kan nyttiggjøre seg fondet. Dette fordi det vil være mer hensiktsmessig å involvere flere kommuner innad pliktssystemets tre regioner, fremfor å fortsette å tilgodese enkelte kommuner på vegne av fellesskapet.

5.4.7 Rapportens mottakelse

Ekspertgruppens konklusjon ble sendt på høring til hvor 34 høringsinstanser kom med tilbakemelding. Nærings- og fiskeridepartementet ba høringsinstanser komme med merknader innen 23.november 2016 hvor en overordnet oversikt over de parter som kom med tilbakemeldinger er listet opp i tabellen nedenfor. I noen høringssvar, for eksempel fra Fiskekjøpernes forening. Var de veldig tydelig på at systemet ikke skulle avvikles, men tillatelsene skulle trekkes tilbake jf. § 11 i deltakerloven.

Fiskebåt var for eksempel for avvikling, men ikke mot avkortning av kvoter. Fiskebåt mente at aktivitetsplikten skulle betales ut med en økonomisk kompensasjon. Arbeiderpartiets sametingsgruppe ønsket at systemet skulle avvikles, men at hele trålkvoten skulle overføres til kystflåten og at fartøy under 15 meter skulle prioriteres.

Tabell 1. Oversikt over høringsinstanser som har kommet med tilbakemelding

Arbeiderpartiets sametingstingsgruppe	Fjordfisknemda	Lerøy Seafood Group ASA	Norges kystfiskarlag	Storbukt fiskeindustri
Båtsfjords Handelsstandsgruppe	Hadsel kommune	Lofotrådet	Norges Miljøvernforbund	Troms fylkeskommune
Finmark Arbeiderparti	Hammerfest kommune	Nergård AS	Norges Råfisklag	Vestvågøy kommune
Finmark Fylkeskommune	Handel og kontor i Norge	NHO Finmark	Norsk Nærings- og nytelsesmiddelarbeiderforbund	Øksnes kommune
Fiskebåt	Kystens Taksmie	Nordkapp kommune	Norske Sjømatbedrifters Landsforening	Arbeid- og sosialdepartementet (uten merknad)
Fiskekjøpernes forening	Landsorganisasjonen i Norge	Nordland fylkeskommune	Sjømat Norge	Justis- og beredskapsdepartementet (uten merknad)
Fiskeridirektoratet	Lebesby kommune	Norges Fiskarlag	Skjervøy kommune	

Det vil med andre ord være verdt å merke at noen høringsinstanser er enige i hele modellen, mens andre ikke. Noen er enige i få punkter i rapportens innhold, men har egne innvendinger om hvordan pliktsystemet ellers skal løses. Andre kommenterer ikke konkret til rapportens innhold, eller hvorvidt systemet skal avvikles, men gir signaler om at *dersom* systemet skal avvikles, skal det være med en større form for kompensasjon. Samlet sett møtte rapporten mye motstand, hvor hovedargumentene var at tilbakebetalingen til samfunnet ikke var god nok og at rederiet slapp for lett unna sitt samfunnsansvar gjennom en felles ressurs.

5.5 Meld.St.20 (2016-2017) pliktsystemet for torsketrålere

I etterkant av ekspertgruppens rapport kommer stortingsmeldingen «Pliktsystemet for trålere» (Meld.st.20 (2016-2017)) til stortinget 17. mars 2017 lagt frem av statsråd Per Sandberg (Frp). Stortingsmeldingen bygger på innholdet i ekspertgruppens rapport, hvor departementet er enig i ekspertgruppens konklusjon at pliktsystemet er et udatert næringspolitisk virkemiddel. I stortingsmeldingen påpekte departementet på samme måte som ekspertgruppen, at de tre pliktene ikke har oppnådd den effekten som var ment, der tilbudsplikt skal bidra til stabil råstofftilførsel og at bearbeidingsplikten skal bidra til mer foredling. Og der de anlegg som er pålagt aktivitetsplikt har lav lønnsomhet, og at permitteringer fortsatt er utstrakt.

I forhold til de ulike pliktene- Tilbudspликт, bearbeidingsplikt og aktivitetsplikt og deres virkning, konkluderer departementet derfor i likhet med ekspertgruppen at pliktssystemet bør avvikles. Departementet var derimot ikke like enige angående verdien av pliktene, men i likhet med ekspertgruppen var de enige at næringen måtte kompensere for at pliktene skulle opphøre.

Følgelig forslo derfor departementet i stortingsmeldingen at:

- Tilbudsplikten skulle avvikles mot et vederlag på 100 millioner kroner fra næringen
- bearbeidingsplikten skulle fjernes
- Aktivitetsplikten avvikles mot en avkortning på 20 prosent av Havfisk sine kvoter
- Avkortede kvoter tildeles kystflåtens lukkede gruppe under 15 meter, hvor gruppen i Nordland, Troms og Finnmark skal prioriteres.

5.5.1 Departementets vurdering av tilbuds- og bearbeidingsplikten

I forhold til tilbudsplikten mente departementet i likhet med ekspertgruppen at den har liten praktisk verdi, fordi tilbudspликтig fangst medfører bearbeidingsplikt som gjør at industrien frastår kjøp. Departementet la derimot mer vekt på at tilbudsplikten har en stor symbolsk verdi for befolkningen langs kysten, og hvor tilbudsplikten representerer en «rett på kjøp av fisk». I intervju med statssekretær Veronica Pedersen Åsheim (Frp) den 10.04.2018 forteller hun:

Ekspertutvalget ser mest på verdien, det faglige. Men vi tar politiske avveininger. Vi så jo det at å fjerne tilbudsplikten gratis, er i alle fall ikke god jord. Så la vi inn 100 millioner kroner²⁵.

Departementet la derfor større vekt på at oppheving av plikten ikke kunne skje uten en brukbar kompensasjon til samfunnet, fordi de anså et økonomisk oppgjør som en mer legitim løsning for avvikling av tilbudsplikten. Gjennom departementets analyser vurderte de tilbudsplikten å ha en verdi på i overkant av to millioner kroner i gjennomsnitt pr kvotefaktor med leveringsplikt, men siden forvaltningen ikke har hjemmel til å fastsette en godtgjørelse på avvikling av tilbudsplikten, mente departementet at dette måtte inngås som en frivillig

²⁵ Pedersen Åsheim, V. Intervju i Oslo: 10.04.2018.

avtale. Dette vil imidlertid innebære at næringsaktørene selv må vurdere om de vil bli fri fra pliktene og hvordan de skal fordele byrden av kompensasjonen. Det økonomiske oppgjøret som følger av avvikling av tilbudsplikten, er ment å dirigeres til kommuner som har behov for omstillingsmidler. Kommuner som for eksempel mister aktivitetsplikt vil kunne kvalifiseres til et slikt tilskudd.

Siden bearbeidingsplikten har klar sammenheng med tilbudsplikten vil denne automatisk falle bort dersom tilbudsplikten skulle avvikles. Departementet mente at uavhengig av tilbudsplikten eller ikke, virker ikke bearbeidingsplikten på den måten at den bidrar til mer bearbeiding på anleggene. Denne skulle derfor avvikles av samme grunn som ekspertgruppen konkluderte med i sin rapport. At den ikke sikrer at råstoff bearbeides i tillegg til at den er vanskelig å kontrollere.

5.5.2 Departementets vurdering av aktivitetsplikten

Som nevnt er det i debatten særs aktivitetsplikten som diskuteres. Denne pålegger anleggseier å holde driften oppe i de tilgodesette kommunene, men samtidig binder anlegg og fartøyeier sammen til en enhet gjennom konsesjonsforskriften §2-5²⁶. Aktivitetsplikten er derfor den reelle verdien for kommunene og den plikten som sikrer sysselsetting, bosetting og ringvirkninger. Og som nevnt er det følgelig med grunnlag i aktivitetsplikten at avkortning av Havfisk ASA sine kvoter blir diskutert som kompensasjon.

²⁶ I følge konsesjonsforskriften kan fartøy og industri med samme eier få eie maksimalt inntil 7 kvotefaktorer per industrianlegg. Da Havfisk ASA er innehaver av 29,6 kvotefaktorer for torsk vil det i praksis si at Havfisk ASA må eie minst fem anlegg for å beholde sine kvotefaktorer.

§ 2-5 (særlige regler om eierkonsentrasjon når fartøy og fiskeindustribedrift eies av samme eier)

- a) eieren kan ikke inneha torskestråltillatelse for flere fartøy enn det antall fartøy som til sammen vil bli tildelt inntil ni kvotefaktorer uavhengig av hvilke fiskeindustribedrifter fangsten leveres til, og
- b) når mer enn en fiskeindustribedrift er eid av samme eier, kan eieren inneha torskestråltillatelse for fartøy som tilsammen vil bli tildelt inntil sju kvotefaktorer for hver fiskeindustribedrift han eier når han har plikt til å levere fangsten fra fartøyet etter forskrift 12. september 2003 nr. 1131 om leveringsplikt for fartøy med torskestråltillatelse til fiskeindustribedriften.

Ekspertgruppen og departementet legger vekt på at kompensasjonen må avspeile den verdien aktivitetsplikten har for Havfisk. Ekspertgruppen foreslo som nevnt i sin rapport av aktivitetsplikten lå en plass mellom 15-25 % av Havfisks kvoter, mens departementet foreslo en avkortning på 20% av relevante torskekvoter.

Grunnlaget for denne beregningen er blant annet de utkjøpsavtalene som ble gjort mellom Nergård AS og tilgodesette kommuner som jeg ga en beskrivelse tidligere i oppgaven, men også andre verdianslag utarbeidet av Nofima og Deloitt. I en undersøkelse utført av Nofima i 2016 er det å indikere at verdiforskjellen mellom en tillatelse med aktivitetsplikt og uten aktivitetsplikt er på ca. 25-40 millioner kroner og hvor en torskestråltillatelse fri for plikt anslås å kunne omsettes for 180 til 200 millioner kroner. Prosentvis vil derfor verdianslaget for aktivitetsplikten utgjøre 14-20% av torskestråltillatelse uten plikt. Deloitt som leverer tjenester innen revisjon og rådgiving anslo at aktivitetsplikten påfører Havfisk ASA og Lerøy Norway Seafoods kostnader som tilsvarer en byrde på 677 millioner kroner. Der denne byrden tilsvarer 16-22 prosent av Havfisk ASA kvotefaktorer. Da Havfisk har 29,6 strålkonsesjoner vil derfor en avkortning på 20 % bety at Havfisk ASA får kuttet sitt kvotegrunnlag med 1/5.

Departementet påpekte at en økonomisk kompensasjon vil kunne være et godt tilskudd til samfunnsnyttige formål, for eksempel kan tilskuddet være med på å forbedre infrastruktur eller andre kommunale tjenester som helse- og omsorgstjenester i kommunene. Kvoter derimot, vil bidra til å stimulere eller ivareta den fiskerivirksomhet som kommunene ønsker og derfor være en best egnet kompensasjon for å ivareta fellesskapets interesser.

Statssekretær Veronica Pedersen Åsheim (Frp) forteller blant annet under intervju den 10.04.2018 at «penger er en engangssum, men å ta inn kvoter anså vi som å ha en større legitimitet hos folket». Pedersen Åsheim fortsetter utdyper:

Fordi det handler om at den nordnorske kulturen skal videreføres og at kystfiske representerer mye av nord-norske identiteten²⁷.

²⁷ Pedersen Åsheim, V. Intervju i Oslo: 10.04.2018.

En avvikling av aktivitetsplikten og påfølgende endring i konsesjonsforskriften vil derimot i praksis bety at Havfisk ASA tillates å legge ned anlegg. Dette vil samtidig medføre at de andre pliktene (tilbudspunkt og bearbeidingsplikt) automatisk vil falle bort og fartøyeier ikke lenger er forpliktet til å levere fangsten. Fartøyeier og industri står dermed fri til å gjøre hva de vil, noe de også har signalisert ønsker om (nrk.no, 2014).

Kommunene der de tilgodesette anleggene ligger mener derfor forslaget er stikk i strid med den opprinnelige intensjonen til hvorfor trålerne og industrien fikk tilgang til kvoter i utgangspunktet. Kommunene påpeker at fartøy og industrien fikk tilgang til kvoter fordi fisken skulle komme kystbefolkningen til gode. Næringskonsulent Torild Svendsen forteller blant annet under intervju den 08.06.2018:

For Lebesby kommune er fiskerinæringen helt avgjørende, det er som oljen for Norge. Det er det vi lever av, det er derfor folk bor her i havgapet. Så det er helt avgjørende at vi har industrien på land. For det er jo den som gjør at fiskerne har en plass å levere, at de er der både i sesongen og utenom sesongen, og at de har en høy grad av service²⁸.

I intervju med stortingsrepresentant Torgeir Knag Fylkesnes den 11.04.18 forteller han at den retningen samfunnet går mot er «en større form konsentrasjon av fiskerettighetene» og hvor det skjer en «outsourcing av industriarbeidsplasser». Engasjementet rundt debatten kan derfor forklares ved at samfunnet ikke opplever det rettferdig at trålerne skal fritas fra sine plikter når samfunnet alternativt ikke sitter igjen med annet enn tapt industrivirksomhet og svekket rekrutteringsmønster. Torgeir Knag Fylkesnes forteller:

Det følger på mange måter litt av det mange opplever som tyngdelov i norske fiskerier nå, der tilgang på kapital avgjør hvem som har kontrollen med fiskeressursene. Ikke de som har nærhet til ressurser og historiske tradisjoner, eller kompetansen til fiskeværene. Den type ting er underordnet, det er kapital som er kongen på havet for øyeblikket²⁹.

I forhold til ekspertgruppens punkt om å avsette kvotene for auksjon til industrien for utleie til båter, var departementet ikke enig i dette. Departementet anså denne løsningen som for komplisert og er mest sannsynlig ikke den mest lønnsomme måten å gjøre det på. For å nå målet om økt bearbeiding, mente departementet at det i stedet ville være gunstig å

²⁸ Svendsen, T. Telefonintervju: 08.06.2018

²⁹ Knag Fylkesnes, T. Intervju I Oslo: 11.04.2018

administrere det frigjorte aktivitetspliktige kvantum til ekstrakvoteordninger i opprinnelige tilgodesette områder. Her blant annet gjennom ferskfisk ordninger eller levendelagringsordninger, som departementet mente har vist seg å oppleves som en tilfredsstillende ordning.

5.5.3 Rettslige utfordringer

Før en eventuell avvikling av aktivitetsplikten vil det være nødvendig å vurdere hvorvidt departementets handlingsrom er på trygg juridisk grunn. Departementet påpeker derfor at endringer som kan være til gunst for berørte parter, herunder Havfisk, vil være enklere å gjennomføre. Mens endringer som derimot kan være til ugunst for Havfisk vil by på juridiske utfordringer.

Departementet henviser derfor til forvaltningsloven §35³⁰ første ledd bokstav a, at departementet har rettslig adgang til å oppheve både tilbuds- og aktivitetsplikten. Dette fordi denne endringen er til gunst for den berørte parten, her for eksempel fordi det vil tillate Havfisk og Lerøy Norway Seafoods å rasjonalisere driften og derfor er en endring som er i favør for deres selskap. Endringer som derimot kan komme Havfisk til skade eller ikke er i enighet med parten selv, er endringer som er til ugunst. Departementet vurderer derfor forslaget om avkortning av kvoter som en endring som er til ugunst for Havfisk, fordi selskapet har gjort investeringer der kvotene er investeringsgrunnlaget.

Likevel har departementet i noen tilfeller adgang til å gjøre vedtak som er til ugunst, men da vurderes tungtveiende samfunnsmessige grunner for å fatte vedtaket, samtidig som den berørte parten kompenseres for ugunsten. Her for eksempel ved at Havfisk blir pliktfri.

Det departementet imidlertid sikter til da er at en avkortning på 20% vil være juridisk gjennomførbart, hvor min vurdering er at departementet vurderer prosessrisiko³¹ til å være

³⁰ Lov om behandlingsmåten i behandlingssaker (Forvaltningsloven)

I følge § 35. (omgjøring av vedtak uten klage) kan et forvaltningsorgan omgjøre sitt eget vedtak uten at det er påklaget dersom endringen ikke er til skade for noen vedtaket retter seg mot eller tilgodeser

³¹ Prosessrisiko er usikkerheten og muligheten for å tape en sak, samt de kostnader saken medfører.

lav, selv om dette ikke fremkommer i klartekst. Veronica Pedersen Åsheim (Frp) den 10.04.2018 har følgende betraktninger til denne delen av saken:

Så har du har den modellen vi la frem her, det er jo ikke akkurat populært for rederiene og det va nok også bakgrunnen til at de satt så stille i båten når dette forslaget var lagt frem. At de ikke var mer på banen og så at nå må vi bli kvitt systemet, fordi det er klart for dem er det en enorm kostnad. Men det er at klart for deres del er det bedre å gi fra seg penger, fordi kvoter har en verdi over lengre tid³².

Veronica Pedersen Åsheim (Frp) fortsetter imidlertid videre med at det ikke er gitt at Lerøy vil kvitte seg med hele, eller alle anleggene eller hvor mye de vil kjøpe seg fri i det hele tatt. Hun utdyper:

Med tanke på hvor mye de investerer i de ulike anleggene, ville det vært merkelig, men det kan jo være en verdi for selskapet å bli kvitt plikten da de i større grad kan tilpasse seg morgendagens utfordringer³³.

Havfisk og Lerøy Norway Seafoods vil på sin side gjerne bli fri fra plikter, men har signalisert at dette vil være ønskelig gjennom en økonomisk kompensasjon og ikke gjennom en avkortning av deres kvotegrnlag. Begrunnelsen fra deres side er at de investeringer selskapet har foretatt seg gjennom årene har vært med sikkerhet i kapital for de inneværende kvotene i fremtiden.

I intervju med konserndirektør Vebjørn Barstad Lerøy Norway Seafoods den 11.04.2018 forteller han om ulike investeringer selskapet har gjort for å optimalisere råstoffutnyttelsen, og sørge for at anlegg er bedre rustet når sesongen er nede. For eksempel metoder for å bearbeide fryst fisk. Her nevnes blant annet tineovn med radiobølger som er ny teknologi for skånsom tining av fryst fisk, og vannjet skjæremaskin som skjærer med robot. Lerøy Norway Seafoods har også åpnet et saltfiskanlegg i Rypefjord for å utnytte den fryste store fisken. Som ikke har vært egnet i produksjonen tidligere, men i stedet har blitt sendt til klippfisk produksjon. Selskapet har flere prosjekter på gang som Barstad ikke vil snakke høyt om, men der investeringene er i titalls millioner per anlegg, og er investeringer som har vært gjort etter

³² Pedersen Åsheim, V. Intervju i Oslo: 10.04.2018.

³³ Pedersen Åsheim, V. Intervju i Oslo: 10.04.2018

Lerøy Seafood Group kjøpte opp Havfisk ASA. I forhold til Per Sandbergs (Frp) forslag om avkortning av kvotegrnlaget til Havfisk uttrykker Barstad misnøye og fortsetter med:

Vel vel, da har man fjernet ryggraden som skulle finansiere dette her. Sant, det er slik at disse investeringene med stor sannsynlighet ikke er spesiell lønnsomme, men vi vil i alle fall forsøke det fordi vi har dette behovet for å skape helårlig aktivitet. Og da er det så innmari dumt å sage av den finansielle greina som vi skal bygge dette her på. Så derfor er vi veldig kritisk til denne her løsningen³⁴.

Selv om departementet signaliserer i stortingsmeldingen at myndighetene er på trygg juridisk grunn, vil en avkortning av kvoter likevel kunne skape et spenningsforhold i mellom Havfisk og myndighetene. Dette innebærer at det kan oppstå en rettskonflikt, og hvor utfallet av saken kan være usikkert.

Ifølge Blandhol (2011) kan en beslutning representere et valg mellom flere alternativer. Dersom det for eksempel har oppstått en rettskonflikt kan en slik beslutning innebære valget mellom å gå til rettsak eller ikke. Imidlertid innebærer en slik beslutning flere bedømmelser, der én viktig bedømmelse skal utgjøre sannsynligheten for utfallet av rettsaken. Altså hva risikoen er for å ta feil og for å tape (prosessrisiko). Direktør i Sjømat Norge Sverre Johansen påpeker under et intervju den 11.08.2018 «at en hver type inngrep i en investering kan bli utfordret rettslig, der utfallet av slike prosesser kan vanskelig å vite». Johansen fortsetter med:

Det er klart at frivillige kompensasjonsløsninger eller fremforhandlede løsninger vil jo på en måte i sin natur være mer robuste enn direkte inngrep som ofte medfører eller etterfølger risiko³⁵.

I følge et høringssvar fra Sjømat Norge datert 23.november 2016 som i utgangspunktet kommenterer til ekspertgruppens forslag, men som i prinsippet handler om avkortning av kvoter, skriver Norges Sjømatråd at «Sjømat Norge vil på prinsipielt grunnlag advare mot løsninger som innebærer «ekspropriasjon³⁶». Hva angår ekspropriasjon her kan forståes som å avkorte havfisk kvoter uten deres samtykke, selv om Havfisk kompenseres ved å bli pliktfri.

³⁴ Barstad, V. Telefonintervju: 11.04.2018

³⁵ Johansen, S. Telefonintervju: 11.06.2018

³⁶ Ekspropriasjon vil si at noen eller nødvendig med tvang, blir fratatt eiendom eller rettigheter mot erstatning

I intervju med konserndirektør Vebjørn Barstad i Lerøy Norway Seafoods den 11.04.2018 påpeker han at forslaget er stikk i motsatt retning med selskapets strategi, fordi selskapet har anstrengt seg for å få til en vellykket produksjon der historien har vist at andre ikke har klart å lykkes. Med det markedsapparatet Lerøy har bygd på basis av laksen er derfor selskapet blitt mer selvsikre, hvor selskapet ønsker å få produksjonen av hvitfisk til å fungere slik at de kan levere inn i samme verdikjede laksen går. I forhold til avkortning av kvoter uttrykker Barstad derfor:

Dette forslaget ville vi ikke godtatt, det ville blitt rettslig konflikt og sånne ting. Dette var jo ytelse og gjenytelse for en stor del av kvotegrunnlaget vårt. Så skal vi operere som pliktfri etter dette forslaget, så da hadde vi jo ikke trengt å anstrenge oss så mye på land da. Men det er ikke der vi er, Lerøy har en erklært aksjon om å drive gjennom hele verdikjeden med utgangspunkt om produksjon i Norge. Dette gjør vi gjør i laksesektoren og hvitfisksektoren, men ønsker å bli bedre på i hvitfisksektoren.³⁷.

5.6 Sterk motstand langs kysten, Per Sandberg trekker stortingsmeldingen

Den 02. juni 2017 velger regjeringen å trekke tilbake stortingsmeldingen, en sak som var forventet å bli behandlet på stortinget 08. juni 2017. Da stortingsmeldingen ble lagt frem den 17.mars 2017 skapte det sterke reaksjoner både hos opposisjonen på stortinget og blant annet Norges Fiskarlag. For å få gjennomslag på forslaget var regjeringen avhengig av de andre partiene, men verken SV, Krf, V eller Arbeiderpartiet var enig om en avvikling, og regjeringen ville derfor kun ha støtte fra sine regjeringspartier. Av hensyn til fiskerinæringen mente regjeringen derfor at det var riktig å trekke tilbake meldingen da stortinget ikke var samlet om hva som er den riktige avgjørelsen om trålernes plikter (Meld. St. nr 37(2016-2017)).

Til iFinmark 02. juni. 2017 sa arbeiderpartiets fiskeripolitiske talsperson Ingrid Heggø at hun var trygg på at pliktene kom til å bestå selv om det hadde blitt votering på stortinget. Og sier «Ser du på landsmøtevedtakene til hele opposisjonen, så er alle for at pliktene skal bestå, i hvert fall foreløpig. Det hadde også blitt resultatet i Stortinget».

³⁷ Barstad, V. Telefonintervju: 11.04.2018

I avisa iTromsø skriver fiskeripolitisk talsperson for SV Torgeir Knag Fylkesnes «Kysten-Sandberg, 1-0. Gratulerer med ledelsen etter førsteomgang! Men hvordan skal vi vinne kampen?» Og fronter SV sitt forslag som kalles hjemfallsmodellen. En modell som handler om å fase ut trålerflåte i løpet av en periode på 20 år, der hele trålkvoten kommer tilbake til kystflåten.

Til Dagens Næringsliv den 02.06.2017 sier fiskeriminister Per Sandberg «Jeg har knapt en fiskestang, så dette er ikke et nederlag for meg, men for hele kysten». Og mente at det var trist at forslaget ikke fikk gjennomslag, fordi kysten og sjømatindustrien taper på et system alle er enige ikke fungerer.

En sak som hadde pågått i over et år med faglige utredninger, ble derfor ikke ferdig behandlet. Behandlingen av pliktordningen er derfor per dags dato lagt på is, hvor pliktsystemet praktiseres i sitt opprinnelige regelverk.

6 Pliktsystemet- en legitim ordning?

Til nå er den politiske prosessen gjennomgått, samt hvordan næringsaktører oppfyller pliktene. Gjennom den samfunnsvitenskapelige diskusjonen (empirien) belyses samtidig hva kommuner, aktørene og opposisjonen mener om forslaget som representerer en avvikling av systemet. Nå gjenstår det å løfte oppgaven og se på empirien i et større perspektiv. Dette ved å koble empirien opp mot teoridelen gjennomgått i kapittel 4 og svare på hovedspørsmålet stilt innledningsvis: I hvilken grad er pliktsystemet en legitim ordning?

6.1 Forvaltningssystem og styring

I teoridelen ble forvaltning av fiskeriene beskrevet som et komplekst forhold mellom to ulike systemer (Jentoft, 2007). Forholdet er mellom et forvaltningssystem «governing system» og system som blir forvaltet «system-to-be-governed», noe som skaper et tredje system, «system of governing interactions». I det tredje systemet kommer det frem hvordan styringsenhetene og

brukergruppene innad de to systemene reagerer på forvaltningen. Reaksjonene som fremtrer kan komme samfunnet til gode, men reaksjoner kan også være et signal på svært komplekse problemer. I min observasjon rundt debatten om pliktsystemet, og i lys av teorien, kan den vedvarende diskusjonen om pliktene representere et signal på et komplekst problem.

Som nevnt har pliktdebatten vært høyt oppe på dagsorden i flere år, da flere av elementer som inngår i pliktsystemet ikke fungerer etter intensjonen. Verken næringsaktørene eller kommuner som forvaltes av systemet er tilfreds med dagens system, og regjeringen prøver i samarbeid med de berørte parter å finne nye løsninger. Selv etter flere behandlingsrunder og faglige utredninger, virker det ikke som noen greier å finne fram til løsninger som er akseptable for alle parter, verken økonomisk eller samfunnsmessig. Det er med andre ord svært komplekst.

Jentoft (2009) beskriver styring som en felles innsats i samfunnet, der samfunnet i større grad vil støtte forslag regjeringen legger frem dersom samfunnet selv er involvert i avgjørelsen. Styring er derfor «mindre top-down enn bottom up» og i moderne samfunn er styring interaktiv. I teorien om interaktiv styring legges det til rette for at samfunnets behov skal ivaretas, samtidig som det også legges til rette for næringsvirksomhet og verdiskaping. Pliktsystemet som forvaltningssystem er i bunn og grunn ment for å oppfylle nettopp begge disse to behovene, men der de sosiale og de bedriftsøkonomiske hensyn er i konflikt med hverandre, og vanskelig lar seg forene. I lys av teorien kan man derfor se på pliktsystemet som et produkt av en interaktiv styring. Noe som i mitt syn har grunnlag i industridrømmen Norge.

Etter krigen ønsket man å bygge lønnsom fiskeindustri og helårlege arbeidsplasser langs kysten, og da fiskeriene er sesongbetont var den enkle ideen å gjøre avtaler med utvalgte industribedrifter på 1960-tallet for å sørge for jevn råstofftilførsel. Industribedriftene fikk trålkonsesjoner ved at det ble gitt dispensasjon fra deltakerloven §6, som sier at bare aktive fiskere kan eie fiskefartøyer. På et tidspunkt skjer det derimot en formålsutglidning, hvor man ikke klarte å oppfylle den opprinnelige målsetningen. På grunn av regelverksendringer og ny teknologi driver rederne smartere og tjener mer penger, mens fiskeindustrien i større grad utsettes for global konkurranse og blir svekket i konkurransekraften. Derfor innføres en pliktordning for trålere og fiskeindustri, for å ivareta fiskeindustriens råstoffbehov for å sikre

sysselsetting og bosetting i kystsamfunn der anleggene ligger. Kystsamfunnene blir derfor gjennom ordningen lovet fisk på kaia og aktivitet ved fiskeværene, noe som oppleves som et allment akseptert mål.

Ved å ha teorien og historikken i bakhodet kan man derfor se på debatten som et produkt av «Govering system» og «system to be governed» sine interaksjoner. Men her vil jeg kategorisere det komplekse problemet i to dimensjoner:

- 1- Slik pliktsystemet faktisk fungerer for næringsaktørene og kommunene
- 2- En forventning fra samfunnet til *hva* dette skal være

Til å begynne med vil jeg argumentere for at pliktsystemet isolertsett er et komplekst problem, fordi samtlige parter er enige i at pliktene ikke fungerer. Slik empirien viser i kapittel 5 er det mange elementer som peker i retningen om at pliktsystemet er uthullet. For å gjøre en svært kort oppfriskning vil jeg starte med tilbudsplikten. Det er det ikke attraktivt å kjøpe tilbudspliktig råstoff fordi det medfører bearbeidingsplikt og dermed påfører fiskeindustrien økonomisk risiko. Tilbudspliktig fangst ender derfor på ordinær auksjon der råstoffet kan disponeres på en slik måte som er mest lønnsom for selskapet. Ergo: Tilbudspliktig råstoff sørger ikke for mer bearbeiding og råstoff tilførsel til kystkommuner. Intensjonen bak tilbudsplikten har derfor mistet sin kraft. For å opprettholde aktivitetsplikten, baseres derfor produksjonen på tilkjørt eller billig råstoff fra kystflåten, og grunnlaget for permitteringer er i utgangspunktet videreført.

Følgelig vil jeg derfor se nærmere på *forventninger til hva dette skal være*. Den politiske prosessen kan i første omgang representeres som et symptom på selve problemet (pliktsystemet i seg selv og en forventning til hva dette skal være), men kan også representere *de forventninger i samfunnet til hva dette skal være*, på grunn av manglende vedtak for avvikling.

6.2 Legitimitet

Så lenge pliktdebatten har pågått, har mange hevdet at når trålerne ikke levere fangsten eller fiskeindustrien ikke opprettholder aktiviteten på anleggene er det et brudd på samfunnskontrakten. Samfunnskontrakt er imidlertid et filosofisk begrep, som representerer et

skifte fra naturtilstand til en samfunnstilstand. Likevel er begrepet mye brukt, og er blitt en veletablert sjargong i debatten. I min studie av pliktsystemet kan samfunnskontrakten representere *de forventninger i samfunnet for hva dette skal være*.

Fiskeindustrien fikk dispensasjon fra aktivitetskravet i deltakerloven og fikk kvoter mot at fisken skulle leveres til fiskeriavhengige kommuner. Denne delen av avtalen ble nedfelt i paragrafer om leveringsplikt, og har grunnlag i to svært sentrale og viktige lovbestemmelser for norsk fiskeri. I følge Norges lover heter det at fisken er en felles ressurs. Havressurslovens § 2 lyder som følger: «*Dei villlevande marine ressursane ligg til fellesskapet Noreg*». I deltakerloven er det blant annet formulert som at de som får tildelt ervervstillatelse skal bidra til å trygge sysselsetting og at høstingen skal komme kystbefolkningen til gode.

I filosofien defineres samfunnskontrakt som en tenkt kontrakt inngått av mennesker i en opprinnelig fri og statsløs tilstand. Imidlertid fungerer pliktsystemet slik i dag at dette er et regelverk som består av tildeling av tillatelser til å drive fisket samt tilhørende vilkår. Vilrårene for å drive fisket er til dels formulert i tildelingsbrevet til fiskerne, og nedfelt med paragrafer i forskrift om leveringsplikt.

Imidlertid kan man se på pliktsystemet som en formalisert forankring av ideen om trygt industrikonsept og liv langs kysten (samfunnskontrakt), men da vil det være interessant å se på *hva* som gjorde at kystsamfunnene og næringen ville inngå denne «avtalen». I følge Jentoft (2008) er legitimitet i fiskeriforvaltning en egenskap i relasjon imellom myndighetene, fiskerne og andre ressursbrukere. Tillit er også høyst nødvendig for å oppnå legitimitet (Jentoft,1998).

Trålerne og fiskeindustrien har fått konsesjoner fra myndighetene som de ifølge Norges lov i utgangspunktet ikke har krav på (jf. Aktivitetskravet i deltakerloven). Ved å få dispensasjon fra denne lov og samtidig levere fangsten til tilgodesette kommuner er dette en gjenytelse for dispensasjonen. Når kvotene kommer tilbake til kysten innfris *forventningene om hva dette skal være* i form av arbeidsplasser og bosetting og liv langs kysten. Jeg vil derfor anse at pliktsystemet i utgangspunktet var rettet til skeptikerne (de som mener konsesjoner skal følge båter og ikke fiskeindustri), men at ordningen ble oppfattet som legitim fordi det kommer fellesskapet til gode. Når forventningene derimot ikke lenger innfris, og «fisken blir sendt ut av

landet» oppleves det som et brudd på samfunnskontrakten, eventuelt *de forventninger i samfunnet om hva dette skal være.*

6.3 Innholdslegitimitet

Imidlertid handler denne oppgaven om dagens ordning, og i hvilken grad dagens pliktsystem er legitim. I teoridelen gjennomgått i kapittel 4, kunne man skille mellom to innretninger for å oppnå et legitimt reguleringssystem. Jentoft (1993) presenterer den ene som innholdslegitimitet som vil innebære hvorvidt reguleringssystemet tjener det faktiske formålet og om aktørene som forvaltes føler tillit og rettferdighet til reguleringssystemet.

Jeg vil argumentere for at slik pliktsystemet *fungerer i seg selv* er et signal på at ordningen i mindre grad oppleves som legitim for næringsaktørene og kommunene. Den lange politiske prosessen i seg selv kan være et signal på at pliktsystemet i mindre grad er legitim, fordi den i større grad har representert *hva dette forventes å være.*

Her vil det være verdt å merke at selv om visjonen for alle regjeringer, blå som rød, i all hovedsak handler om en lønnsom fiskeindustri som skal sikre bosetting og sysselsetting i kystdistriktene (jf. deltakerlovens hovedmålsparagraf). Er det ikke å komme utenom det faktum at verken den liberale næringspolitikken de blå fører, eller den sosiale bærekraften de røde i større grad favoriserer, har ført pliktsystemet noen vei. Imidlertid har konfrontasjoner i større grad omhandlet innstramminger, hvor felleskapets interesser har vært forsøkt ivaretatt.

Slik som vi har sett til nå har pliktsystemet vært behandlet i flere runder etter at Svein Ludvigsen (H) i 2003 forskriftsfestet at leveringsplikten skulle bli en tilbudsplikt. Da fiskeindustrien ikke hadde og forså vidt aldri har hatt kjøpsplikt, frasto anlegg kjøp på grunn av bedriftsøkonomiske årsaker. Leveringsplikten fungerte derfor som «tilbydd fisk til fiskeindustrien», og ordningen som hadde til hensikt å sørge for jevn råstofftilførsel til fiskeindustrien hadde derfor ingen funksjon.

Slik som jeg beskrev i kapittel 2, er det flere statlige reguleringer som har bidratt til at fiskeindustrien har blitt eksponert for høy global konkurranse, som har medført at det i større grad enn tidligere gjør det vanskelig for industrien å oppnå lønnsom produksjon. Trålerne har

på samme tid tilpasset seg det globale markedet. Da for eksempel frysekonsesjonsloven ble opphevet, ble det fryste råstoffet en global handelsvare.

I bunn og grunn handler det om at fiskeindustrien og trålere på lik linje med all annen industri, tilpasser seg de realitetene i det økonomiske markedet. Da Norge er et høykostnadsland med høye lønnskostnader må fisken bearbeides på en slik måte at den ikke blir så dyr at ingen vil kjøpe den.

Under de rammebetingelser både trålerne og fiskeindustrien opererer i, bør det derfor være et faktum at man ikke kan regulere seg vekk fra økonomiske realiteter. Likevel er det innført bearbeidingsplikt, der 70% av fangsten kjøpt under tilbudsplikt skal bearbeides. Her med hensikt for at fisken ikke skulle bli brukt for å forbedre fiskeindustriens finansielle posisjon, men samtidig som det skal bidra til aktivitet i anlegget. Tanken bak denne ordningen er derfor i bunn og i grunn god for uten bearbeidingsplikt «virker ikke tilbudsplikten». Hvor tilbudsplikten er viktig fordi den representerer en forventning om at fisken skal komme tilbake til kysten.

Derimot, av bedre begrunnelse enn tidligere, frastår anleggene kjøp av det tilbudspliktige råstoffet. En bearbeiding som inngår å bearbeide 70% av fangsten, blir ikke annet enn en hemske på tilbudspliktig fangst. Det er ikke økonomisk forsvarlig å kjøpe en fangst dersom det er sannsynlig å tape penger, spesielt ikke dersom man er pliktig å bearbeide 70 prosent av råstoffet i tillegg. Av samme årsaker som tidligere avstår derfor anleggene kjøp av det tilbudspliktige råstoffet og i stedet venter med kjøp til fisken blir omsatt på ordinær auksjon slik at man omgår bearbeidingsplikten.

Forsøket på å lappe sammen uthulingen forsetter imidlertid videre, og i 2012 foreslår fiskeri- og kystminister Lisbeth Berg-Hansen (AP) 100 % leveringspliktig fangst og en 70 % kjøpsplikt på leveringspliktig fangst. Forslaget hadde helt klart hensikt om å oppfylle formålet til ordningen om leveringsvilkår der intensjonen er å sikre tilførsel, bearbeiding og aktivitet i kystkommuner. På grunn av kjøpsplikt var ordningen derfor rettet til Havfisk ASA og Norway Seafoods, siden de er selskap som er «eier på begge sidene» og følgelig pålagt aktivitetsplikt. Slingringsmann på 30% som næringsaktør virket derimot absurd. Og å tvinge anlegg til å drive ulønnsomt fikk temperaturen på debatten til å øke betraktelig. Ordningen ble

kritisert for å gi en overfladisk effekt, da de økonomiske hensyn vanskelig lar seg komplementere med disse stramme rammene.

Et forslag man kunne tenke seg ville være sosialt akseptert, var likevel ikke økonomisk akseptert da Lisbeth Berg Hansen (AP) trakk forslaget utelukkende pga. av økonomiske ustabile situasjonen i Norge og Europa.

Slik som vi ser har mye av debatten omhandlet innstramminger, som peker mer i den retningen om *hva dette forventes å være*. Når disse innstramminger ikke fungerer eller ikke går igjennom politisk, vil jeg derfor argumentere at pliktsystemet i mindre grad oppleves som legitimt for samfunnet fordi det bryter med hva samfunnet mener er rettferdig. Slik som jeg beskrev i kapittel 6.2 bryter det for det første med «avtalen» som ble inngått mellom trålerne og samfunnet, men jeg vil imidlertid også argumentere for at dette stikker noe dypere.

Torskfiskeriene har vært viktig for kystkulturen i Nord-Norge, og på mange måter er fiskeriene selve ryggraden. Når fiskeressursene ligger i hendene hos de med kapital er det ikke bare et «ran av kysten», men bryter med det Norge skal representere, der identitetsmarkøren for norske fiskerier er kystsamfunnene selv. Dette mobiliserer naturligvis et sterkt engasjement, spesielt langs kysten av Nord-Norge, der det har vært lange tradisjoner med fiskevær og er grunnlaget for norsk fiskerihistorie. Infrastrukturen langs Lofoten med rorbuer er for eksempel et godt uttrykk for hele denne tradisjonsrike fiskerikulturen.

Turiststrømmene orienterer seg mer i den retningen av kulturell praksis. Jeg vil derfor argumentere for at når pliktsystemet ikke innfrir de forventninger om at fisken skal komme tilbake kysten, mobiliserer det en «frykt», eventuelt mangel på tillit, for at fiskeressursene skal konsentreres på færre hender. Det oppleves med andre ord ikke som rettferdig at det skal drives næringsvirksomhet gjennom en felles ressurs uten at det skal komme kystbefolkningen til gode.

6.4 Ble pliktsystemet legitimt likevel?

I forhold til teorien om innholdslegitimitet kan pliktsystemet ansees som mindre legitim både hos næringsaktørene og kommunene. Fordi den ikke oppleves som rettferdig eller tjener det faktiske formålet.

I midlertidig vil det være interessant å se på om pliktsystemet er legitimt i forhold til noe, slik som for eksempel en avvikling. Som jeg beskrev i kapittel 5 fremmet Per Sandberg (Frp) på vegne av Nærings- og fiskeridepartementet i 2017 forslag om å oppheve hele pliktsystemet. Omfordeling av ressurser ble ansett som det best egnede løsningen for å ivareta samfunnets forventning om at fisken skal komme tilbake til kysten. Forslag kan derimot fra utsiden virke å favorisere kapitalistiske interesser, da forslaget innebærer at Havfisk og Lerøy Norway Seafoods kan legge ned ønskede anlegg. Dette fordi aktivitetsplikten er den som sørger for at selskapet må opprettholde aktivitet i Melbu, Stamsund, Båtsfjord, Hammerfest og Kjøllefjord, og ved en avvikling vil det med større sannsynlighet ha negative konsekvenser for disse kystkommunene.

Imidlertid er forslaget verken akseptert hos næringsaktørene eller kommunene. En overførsel på 20 prosent fra Havfisk sine kvotefaktorer til kystflåten som kompensasjon virker å være for lav. Kommuner og interesseorganisasjoner ønsker hele kvoten, og henviser til at tillatelsene skal trekkes tilbake fordi trålerne ikke lenger innfrir kravene, jf. § 11 i deltakerloven. Når trålerne ikke «oppfyller» pliktene skal de gis til de som kan og vil levere, og helst til kystflåten. Forkjempere for kystinteresser er derfor sterkt institusjonalisert, og lar seg ikke feie av banen.

Hva angår prosessrisiko virker det derimot ikke som er tatt høyde for i debatten. Da staten faktisk ikke har rettslig grunnlag for å kreve mer enn det Sandbergs forslag gikk ut på, dvs. en avkortning på 20 prosent. Likevel oppleves 20 prosent av Havfisk sine kvotefaktorer som «slumprester» fordi Havfisk sine kvoter opprinnelig tilhører fellesskapet. Ut i fra resonnementet er derfor en «annen verden er mulig», bare kystkommunene får disse rettighetene. I forhold til Per Sandbergs (Frp) forslag er derfor min vurdering at kompensasjonen ikke har legitimitet, hvorvidt det er tydelig at statens handlingsrom er begrenset i dette tilfellet kan få være et annet tema i diskusjonen.

Imidlertid er det interessant å se på Havfisk i dette tilfellet. Havfisk har i all hovedsak uttrykt ønske om å rasjonalisere driften og har i debatten omtalt pliktsystemet som en byrde. Slik som pliktsystemet fungerer i dag er at næringsaktørene er bundet opp til en fysisk struktur. Mulighetene for å tilpasse seg den produksjonen selskapet ønsker er begrenset, og som

næringsaktører utelukker det innovasjons- og utviklingsmuligheter. Faste bindinger som for eksempel bearbeidingsplikt på 70 prosent gjør det vanskelig å finne nye måter å bruke fisken på, samtidig som det naturligvis ikke er attraktivt å kjøpe en fangst man kan tape penger på. Selskapet begrenses derfor til å produsere på mer tilpassede måter og hvor mulighetene som ligger i markedet ikke blir fullt utnyttet.

Da Havfisk i all hovedsak har uttrykt ønske om å rasjonalisere driften, er det ikke da mer legitimt å gi fra seg kvoter for å bli pliktfri? Det Havfisk imidlertid svarer da er at de investeringer selskapet har gjort har vært med grunnlag for de inneværende kvotene i fremtiden. Selskapet satser på å levere hvitfisken inn i samme verdikjede laksen går, hvor dette forstås som at selskapet prøver å skape produkter av hvitfisk konsumentene er villig til å betale mye penger for. Havfisk sier samtidig at selskapet har en erklært aksjon med å drive foredling i Norge, men hvor det bør være rammer for å kunne drive mer lønnsomt. Imidlertid mener departementet at forslaget innebærer at Havfisk i større grad tillates å tilpasse seg «morgendagens utfordringer».

Ut i fra resonnetet vil jeg derfor argumentere for at dagens pliktordning i større grad er legitim for Havfisk i forhold til avvikling med kvoter som kompensasjon. Dette fordi verdien av kvotene er større enn å bli pliktfri, eventuelt og -satt på kanten, nåverdien ved å praktisere et uthulet system er større enn å gi fra seg kvoter.

Den siste setningen kan imidlertid fremstå som en noe fiendtlig betraktning, men jeg vil argumentere for at det har med kunnskap i selskapet å gjøre og (selvsagt business også). Selskapet kjenner til historien, som har vist at politiske vedtak ikke kan styre fiskeriene og til per dags dato har ikke politiske vedtak skapt helårlige arbeidsplasser i fiskeindustrien.

Det handler i bunn og i grunn om at torsken er og vil forbli en sterkt sesongpreget art og følgelig en sesongvare, noe selskapet i aller høyeste grad har erfaring med. Det å holde produksjonen gående tolv måneder av året på en vare som ikke er tilgjengelig året rundt, er problematisk. Uavhengig om det er Havfisk eller kystflåten som disponerer de kvotene vil det ikke skape mer eller helårlig industriaktivitet, og dette vet selskapet. Dersom alternativet var en større kvoteoverførsel til kystflåten vil det ikke føre til annet enn overkapasitet i torskens sesongtopper. Hva angår prisen på fisken her kan få være et annet tema i diskusjonen, men

kystflåten vil ikke ha mulighet å fiske de resterende månedene og det var nettopp derfor trålerne fikk disse kvotene.

Her vil imidlertid diskusjonen skifte retning å peke på trålerne og deres samfunnsansvar gjennom pliktene «som kun fryser fisken og sender den ut av landet», men her vil jeg argumentere for at man må erkjenne at selskapene har posisjonert seg ut i fra hva myndighetene har tillatt dem. De statlige reguleringer har bidratt til at trålerne kan fryse fisken, og dersom en større kvoteavkortning er alternativet enn hva Per Sandbergs forslag går ut på, har det derfor tilbakevirkende kraft. Imidlertid har staten rettslig adgang til å oppheve både tilbudsplikt og aktivitetsplikt mot 20 prosent av havfisk sine kvoter, men dersom 20 prosent avkortning er «tilbudet» for å bli pliktfri, er dagens pliktsystem mer overkommelig.

7 Avslutning

I følge Jentoft (2007) må regjeringen jobbe med eller gjennom systemet som blir forvaltet for å komme frem til et felles mål, der hensikten er at de som direkte berøres av problemet i større grad kan forklare problemstillingen.

Siden Norge er et demokratisk land hvor det er vanlig at forvaltnings saker behandles med innspillsrunder, høringsrunder etc. så fremstår denne teorien for meg som noe innlysende. I forhold til pliktsystemet, og til debattens komplekse problemstilling, framstår den også som noe naiv.

Dette er en type problemstilling hvor det er vanskelig å se en løsning som har en allmenn støtte, fordi de *forventninger i samfunnet til hva pliktsystemet skal være* er dypt forankret i både lovverk og historie. For å gripe fatt i forståelsen av denne «forventingen» må man antakeligvis langt mer historisk til verks enn hva jeg har gjort i denne oppgaven.

Jeg vil samtidig si at jeg ser verdien i pliktene. For å trekke en sammenligning til en erfaring jeg fikk selv fra min jobb som røkter på Stjernøya i Finnmark. Dette var vel og merke hos et oppdrettsselskap som ikke har en plikt å opprettholde aktivitet. Og siden lakseoppdrett i langt større grad kan kontrollere produksjonen, er det derfor uten sammenligningsgrunnlag forøvrig. Likevel, lokalbefolkningen sa at selskapet er den eneste grunnen til at det fortsatt bor folk på øya. Selskapet har store økonomiske ringvirkninger, og som utgjør største delen av

butikkens omsetning. På grunn av butikken er skolen der fortsatt, men også den eneste grunnen til at hurtigbåten legger til kai fordi båten leverer varer til butikken. Når hurtigbåten likevel skal til Stjernøya for å levere varer, er det satt opp ruter med gunstig tidspunkt slik at folk kan komme seg til og fra øya. Nå er ikke kommunene like små samfunn som Stjernøya, men det er ikke å komme utenom det faktum at økonomisk og sosial bærekraft på mindre steder er viktig.

I midlertid vil jeg likevel argumentere for at det å overveie hensyn om sosial eller økonomisk bærekraft over lenge tid i større grad har undergravet de faktiske forhold i denne saken. Slik som vi har sett til nå er pliktsystemet i fravær av samfunnsstyring. Politikken har ikke klart å vedta seg vekk fra realiteten i fiskeriene, eller de økonomiske realitetene i markedet. For meg fremstår debatten derfor som en «symbolpolitikk» som hører forhistorien til. Fordi slik pliktsystemet fungerer i dag er at systemet er sterkt uthulet, og vil med tiden som går med stor sannsynlighet bli mer uthulet. Enten i form av nye reguleringer som det ikke er tatt høyde for i dag, eller i form av ny teknologi som kommer på markedet. For hver dag som går vil samtidig selskapene investere mer, noe som potensielt vil ha som følger at det vil være mindre verdier å fordele. Dersom det er mindre verdier å fordele, jo mer vil debatten spisse seg og jo vanskeligere vil det være å avvikle pliktsystemet. Fra mitt ståsted har regjeringen med andre ord en utfordrende tid i møte, hva pliktsystemets utfall vil være kan bare fremtiden kunne vise.

Vedlegg

Vedlegg I

Intervjuguide: Kommuner og partier

Introduksjon: Intervjuet handler om forslaget som ble fremmet av ekspertgruppe nedsatt av nærings og fiskeridepartementet i 2016 og stortingsmeldingen som handler om å avvikle pliktsystemet.

Anonymitet: Informanten opplyses om at opplysninger kan bli benyttet i oppgaven med mindre informanten vil være anonym

Båndopptakelse: Det opplyses om at det blir brukt båndopptaker og at lydopptaket blir transkribert, men ikke lagt ved som vedlegg.

Kategorier	Intervjuspørsmål
Introduksjon av deg selv:	Løs samtale
Introduksjon om kommunen/ partiet partiprogram:	Generell beskrivelse av kommunen, befolkningsvekst, næringsliv
Her vil jeg måle engasjementet	<ul style="list-style-type: none">• Første intuitive tanke når du hører ordet «leveringsplikt»?• På hvilken måte trur du denne debatten engasjerer folk?• Er det en forventning til at torsken skal skape aktivitet i kystkommuner? Og hvorfor?• I hvilken grad tror du pliktene følges?• Filetproduksjon har rykte for å være ulønnsom, hvorfor er det ulønnsomt?• Er pliktsystemet en samfunnskontrakt

<p>Tanker rundt ekspertgruppens rapport og Stortingsmeldingen</p>	<ul style="list-style-type: none"> • Kan du fortelle litt om bakgrunn til ekspertgruppens rapport? • Kan du fortelle litt om prosessen rundt stortingsmeldingen? • Hva tenker du om forslaget om å avvikle alle pliktene? • Hva tenker du om å ta fra Havfisk ASA kvoter? • Er en avkorting i Havfisk kvoter en riktig ordning for å kompensere for aktivitetsplikt? I såfall hvor mye bør kompensasjonen utgjøre? • Hva tenker du om penger som kompensasjon?
<p>Pliktsystemets effekt på kommuner</p>	<ul style="list-style-type: none"> • Hvordan fungerer pliktsystemet i kommunen i dag? • Hvor viktig er aktivitetsplikten for kommunen? • Hva mener du er de reelle effektene ved bortfall av plikter? • Kan du peke ut konkrete konsekvenser det kan ha for annet næringsliv, leverandørbedrifter etc?

Vedlegg II

Intervjuguide: Næringsaktører og interesseorganisasjoner

Introduksjon: Intervjuet handler om forslaget som ble fremmet av ekspertgruppe nedsatt av nærings og fiskeridepartementet i 2016 og stortingsmeldingen som handler om å avvikle pliktsystemet.

Anonymitet: Informanten opplyses om at opplysninger kan bli benyttet i oppgaven med mindre informanten vil være anonym

Båndopptakelse: Det opplyses om at det blir brukt båndopptaker og at lydopptaket blir transkribert, men ikke lagt ved som vedlegg.

Kategorier	Intervjuspørsmål
<p>Introduksjon av deg selv:</p> <p>Introduksjon om selskapet/organisasjonen:</p>	<p>Løs samtale</p> <p>Generell beskrivelse av selskapet. Hva organisasjonen jobber med</p>
<p>Her vil jeg måle engasjement</p>	<ul style="list-style-type: none"> • Første intuitive tanke når du hører ordet «leveringsplikt»? • På hvilken måte trur du denne debatten engasjerer folk? • Er det en forventning til at torsken skal skape aktivitet i kystkommuner? Og hvorfor? • I hvilken grad tror du pliktene følges? • Filetproduksjon har rykte for å være ulønnsom, hvorfor er det ulønnsomt? • Er pliktsystemet en samfunnskontrakt?
<p>Tanker rundt ekspertgruppens rapport og Stortingsmeldingen</p>	<ul style="list-style-type: none"> • Hva tenker du om forslaget om å avvikle alle pliktene? • Hva tenker du om å ta fra Havfisk ASA kvoter? • Hvor viktig er aktivitetsplikten for kommuner? • Hva mener du er de reelle effektene ved bortfall av plikter for kommuner og selskap? • Kan du forklare hvorfor det ikke er ønskelig å avkorte kvoter?

<p>Pliktsystemets effekter på næringsaktør</p>	<ul style="list-style-type: none">• Kan du fortelle litt om hvordan pliktsystemet påvirke driften deres, både på fiskeflåten og på land?• Kan du forklarer hvorfor det er påstander om at fisken fryses og sendes ut landet?• Hvorfor bearbeides råstoffet ikke i Norge?• Hva gjør industrien for å bearbeide fryst?
---	---

Kilder

- Bavinck, M., Chuenpagdee, R., Jentoft, S., & Kooiman, J. (2013). *Governability of fisheries and aquaculture: Theory and applications* (Vol. 7): Springer.
- Beetham, D. (2013) *Legitimation of power*. Palgrave Macmillan.
- Bendiksen, B-I. (2006) Landing av fersk og frossen råstoff fra norsk fiskeflåte- torsk, hyse og sei i 2003, 2004 og 2005 fra fartøy over 21 meter. Norges Råfisklag.
- Blandhol, S. (2011). Valget mellom forlik og retts sak–Hvor gode er advokater til å bedømme prosessrisiko og hvorfor går det ofte galt?, *50*(10), 596-617.
- Christensen, P. (1991). "En havenes forpester – et kjempestinkdyr". Om tråls spørsmålet i Norge før 2.verdenskrig. I: *Historisk tidsskrift*. 4/1991: 622-635. Oslo, Universitetsforlaget.
- Dagbladet. (2012, 06. november). Full konflikt mellom Røkke og regjeringen. *Dagbladet*. Hentet fra: <https://www.dagbladet.no/nyheter/full-konflikt-mellom-rokke-og-regjeringen/63022280>
- Dagbladet.no. (2012, 03 september). 2009: Inhabil 2010: Habil 2012: Inhabil. Hentet fra: <https://www.dagbladet.no/nyheter/2009-inhabil-2010-habil-2012-inhabil/63130050>
- Dagbladet.no. (2014, 03 mars) *Skulle forsyne Nord-Norge- sender fisken ut av landet*. Hentet fra: <https://www.dagbladet.no/nyheter/skulle-forsyne-nord-norge---sender-torsken-til-utlandet/61435234>
- Dagbladet.no. (2016, 13 oktober). *Blir det sann, kan fiskebaronene bare sprette champagnen*. Hentet fra: <https://www.dagbladet.no/nyheter/blir-det-sann-kan-fiskeribaronene-bare-sprette-champagnen/63959511>
- Dagens næringsliv.no (2017, 02 juni) Frykten for tannlegen er større enn tannpinen. Hentet fra: <https://www.dn.no/fiske/sjomat/fiskeri/fiskekvoter/- frykten-for-tannlegen-er-storre-enn-a-fjerne-tannpinen/2-1-96294>
- Dagsavisen.no. (2014, 04 mars) Fisken tilhører folket. Hentet fra: <https://www.dagsavisen.no/innenriks/fisken-tilhorer-folket-1.280835>
- Deltakerloven. (1999) Lov om retten til å delta i fiske og fangst (LOV-1999-03-26-15). Hentet fra: <https://lovdata.no/dokument/NL/lov/1999-03-26-15>
- Digital.findexforlag.no (2016) Månedens intervju, Thomas Farstad. Norsk Fiskerinæring. Hentet fra: <http://digital.findexforlag.no/i/661339-utgave-3-2016/29>
- Dreyer, Bernt; Isaksen, John R.; Bendiksen, Bjørn Inge & Stein Arne Rånes (2006) *Evaluering av leveringsplikten*. Fiskeri- og kystdepartementet.

- Ekspertgruppens rapport. (2016). *Vurdering av leveringsplikten, bearbeidingsplikten og aktivitetsplikten*. Oslo: Nærings- og fiskeridepartementet.
- Finstad, Bjørn-Petter (2014) Spiskammer for Det tredje rike. Kap. 13, i Kolle, Nils (red.): En næring i omforming 1880-1970, Bind III Norges fiskeri- og kysthistorie. Bergen: Fagbokforlaget. 2014a, s. 380-381.
- Finstad, B.-P., Henriksen, E., & Holm, P. (2012). Fra krise til krise– Forventninger og svik i norsk fiskerinæring. *Økonomisk fiskeriforskning*, 22(1), 33-54.
- Finstad, B.-P., & Holm, P. (2013). Aldri mer 18. april! Kronikk til *Nordlys* den 18. april 2013
- Fiskeribladet.no (2017, 23.april) Det går ikke an å kjøpe seg fri fra denne samfunnskontrakten. Hentet fra: <https://fiskeribladet.no/nyheter/?artikkel=52558>
- Forskrift om leveringsplikt for fartøy med torsketråttillatelse (2003)
Hentet fra:<https://lovdata.no/dokument/SF/forskrift/2003-09-12-1131>
- Framtidinord.no (2017,05 juni) Et tap for kysten og Nord-Norge. Hentet fra: <https://www.framtidinord.no/meninger/2017/06/05/Et-tap-for-kysten-og-Nord-Norge-14828231.ece>
- Grytås, G. (2013). *Motmakt og samfunnsbygger- Med torsken og Norges Råfisklag gjennom 75 år*. Trondheim: Akademia forlag.
- Golafshani, N. T. q. r. (2003). Understanding reliability and validity in qualitative research. 8(4), 597-606.
- Hammersley, M., & Atkinson, P. (1983). *Ethnography: Principles in practice*. London: Routledge.
- Hamnes, L. A. (2016, 19 oktober). *Politisk leveringsplikt*. Nordnorsk debatt. Hentet fra: <http://nordnorskdebatt.no/article/politisk-leveringsplikt>
- Hardin, G. 1968. The Tragedy of the Commons. *Science*, 162, s. 1243-1248.
- Holand, A. M. (2017). Hvordan nød og nye ideer skaper nye lover: Speilvingen av sjøgrenseloven i 1992.
- Holm, P., Henriksen, E. (2014) Mot en ny samfunnskontrakt- Rammevilkår, verdivalg og målkonkliffer i sjømatsektoren. Hentet fra: https://www.regjeringen.no/contentassets/67b756e4323340a78f3bb103053e5239/mot_en_ny_samfunnskontrakt260814.pdf
- ifinnmark.no (2004, 26 januar) Ny storkonkurs i Båtsfjord. Hentet fra: <https://www.ifinnmark.no/nyheter/ny-storkonkurs-i-batsfjord/s/1-49-857952>

- ifinnmark.no. (2015, 13 november). *Tror plikt-endringene kan gi muligheter for industri og samfunn*. Hentet fra <https://www.ifinnmark.no/finnmark/fiskeri-og-havbruk/nyheter/tror-plikt-endringene-kan-gi-muligheter-for-industri-og-kommuner/s/5-81-153533>
- Ifinnmark.no(2017, 02 juni) Viktig at forslaget ikke ble vedtatt. Hentet fra: <https://www.ifinnmark.no/finnmark/pliktmeldingen/nyheter/viktig-at-forslaget-ikke-ble-vedtatt/s/5-81-512707>
- imr.no. (2016). ICES-råd for de arktiske bestandene. Hentet fra. https://www.imr.no/radgivning/kvoterad/kvoterad_for_2016/kvoterad_fra_ices_for_arktiske_bestander_for_2016/nordostarktisk_torsk/nn-no
- itromso.no (2017, 02 juni) Vi vant første omgang, kystopprørere! Hentet fra: <https://www.itromso.no/nyheter/2017/06/02/Vi-vant-første-omgang-kystopprørere-14818356.ece>
- Iversen, A. (red.); Hermansen, O.; Henriksen, E.; Isaksen, J. R. ; Holm, P. ; Bendiksen, B-I. ; Nyrud, T. ; Karlsen, K. M. ; Sør Dahl, P. B. ; Dreyer, B. (2016). *Fisken og folket*. Stamsund: Orkana Forlag
- Jacobsen, D. I. (2015). *Hvordan gjennomføre undersøkelser? Innføring i samfunnsvitenskapelig metode*. Oslo: Cappelen Damm Akademisk.
- Jentoft, S. (1993) *Dangling Lines*. Institute of social and Economic Research. St. John`s, Newfoundland, Canada.
- Jentoft, S. 1998. Legitimitet og skuffelse i fiskeriforvaltningen. *Tvang og legitimitet i fiskeriforvaltning*. Hirtshals: Rapport fra Nordisk Forskerseminar 30.10.1998 – 01.11.1998.
- Jentoft, S. (2000). Legitimacy and disappointment in fisheries management. *24*(2), 141-148.
- Jentoft, S. (2007). Limits of governability: Institutional implications for fisheries and coastal governance. *31*(4), 360-370.
- Jentoft, S., & Chuenpagdee, R. J. M. P. (2009). Fisheries and coastal governance as a wicked problem. *33*(4), 553-560.
- Johannessen, A., Tufte, P. A., & Kristoffersen, L. (2006). *Introduksjon til samfunnsvitenskapelig metode*. Oslo: Abstrakt forlag.
- Kooiman, J. (2005). *Fish for life : interactive governance for fisheries* (Vol. no. 3). Amsterdam: Amsterdam University Press.
- Kooiman, J., Bavinck, M., Chuenpagdee, R., Mahon, R., & Pullin, R. (2008). *Interactive governance and governability: an introduction*. *7*(1), 1-11.

- Kystogfjord.no. (2012, 14 februar). Gjeninnfør trålernes leveringsplikt. Hentet fra:
<https://www.vol.no/meninger/article523664.ece>
- Kystogfjord.no (2016, 20 oktober) Får fiske 890 tonn torsk. Hentet fra:
<https://www.kystogfjord.no/nyheter/forsiden/Faar-fiske-890.000-tonn-torsk>
- Mathison, S. (1988). Why triangulate? *Educational Researcher*, 17(2), 13-17.
- Meld. St. 37(2016-2017). *Tilbaketrekning av Meld. St. 20 (2016–2017) Pliktsystemet for torsketrålere*. Hentet fra: <https://www.regjeringen.no/no/dokumenter/meld.-st.-37-20162017/id2555352/sec1>
- Mikalsen, K. H., & Jentoft, S. J. M. p. (2001). From user-groups to stakeholders? The public interest in fisheries management. 25(4), 281-292.
- NOU 1982:5. (1982). *Råstoffutjevning i fiskeindustrien*. Oslo: Fiskeridepartementet.
- nrk.no. (2005, 28 januar). Leveringsplikten er avskaffet. Hentet fra:
https://www.nrk.no/finnmark/_-leveringsplikten-er-avskaffet-1.113330
- nrk.no. (2014, 15 januar). Norway Seafoods går inn for bare et filetanlegg i Finnmark. Hentet fra: <https://www.nrk.no/troms/kan-miste-110-arbeidsplasser-1.11470893>
- Nrk.no (2014, 25. mars) Frykter svartelisting hvis de avslører «storhundra» Hentet fra:
<https://www.nrk.no/dokumentar/tor-ikke-avslor-torskefusket-1.11627046>
- Nrk.no (2017, 12. mars) Det svarte fisket. Hentet fra:
<https://www.nrk.no/nordland/xl/det-svarte-fisket-1.13388333>
- Nyrud, T., Bendiksen, B-I. (2017) Driftsundersøkelsen i fiskeindustrien- driftsåret 2014. Nærings- og fiskeridepartementet.
- Ostrom, E. (2008). *Tragedy of the Commons*. The New Palgrave Dictionary of Economics Online, Second Edition, 2008.
- Patton, M. Q. (2002). *Qualitative evaluation and research methods* (3rd ed.). Thousand Oaks, CA: Sage Publications, Inc.
- Payne, G., & Williams, M. J. S. (2005). Generalization in qualitative research. 39(2), 295-314.
- Porter, M. E., & Kolstad, H. (1992). *Konkurransefortrinn*. Oslo: Tano.
- Raakjær Nielsen, J. (1999). *Tvang og legitimitet i fiskeriforvaltning : nordisk forskerseminar 30.10-1.11.1998 i Hirtshals* (Vol. 1999:517). København: Nordisk Ministerråd.

- Regjeringen.no. (2013). Bekymret for situasjonen i hvitfisknæringen. Pressemelding 18.06.13. Hentet fra: <https://www.regjeringen.no/no/aktuelt/bekymret-for-situasjonen-i-hvitfisknarin/id730726/>
- Regjeringen.no (2015) Enighet mellom norsk-russisk kvoteavtale for 2016. Pressemelding 09.10.15.Hentet fra: <https://www.regjeringen.no/no/aktuelt/enighet-om-norsk-russisk-kvoteavtale-for-2016/id2457679/>
- Råfisklaget.no (2018) Prisutvikling på fersk og fryst torsk fra norske fartøy. Hentet fra: <https://www.rafisklaget.no/portal/page/portal/NR/PrisogStatistikk>
- St.meld. nr 10 (2015-2016). (2016). *En konkurransekraftig sjømatindustri*. Nærings- og fiskeridepartementet. Hentet fra: <https://www.regjeringen.no/no/dokumenter/meld.-st.-10-20152016/id2461010/sec1>
- St.meld. nr 20 (2016-2017).(2017). *Pliktsystemet for torskeførere*. Oslo: Nærings- og fiskeridepartementet. Hentet fra: <https://www.regjeringen.no/no/dokumenter/meld.-st.-20-20162017/id2543741/sec1>
- Suchman, M. C.(1995). Managing legitimacy: Strategic and institutional approaches. *20*(3), 571-610.
- Svorken, M., & Hermansen, Ø. (2014). Urapportert fiske i torskefiskeriene–resultater fra spørreundersøkelse om juks.
- Sørdahl,P., Henriksen, E. (2016) Konsekvenser ved bortfall av plikter. Nærings- og fiskeridepartementet Nofima. Hentet fra:
- Sørdahl, B, Patric E. H., Nils Aarsæter. (2015). *Mot avvikling av trålnernes plikter?* En gjennomgang av utkjøpsavtaler i nordnorske fiskerikommuner. Universitetet i Tromsø og Nofima
- VG.no. (2012, 06 november). Røkke smeller til mot Helga Pedersen. Hentet fra: <https://www.vg.no/nyheter/innenriks/i/E7105/roekke-smeller-til-mot-helga-pedersen>
- vol.no. (2013, 26 november). Tilbyr 1 millioner kroner for å slippe leveringsplikt. Hentet fra: <https://www.vol.no/nyheter/andoy/article8691621.ece>
- Vol.no. (2013, 03 desember). Vil ha halvparten. Hentet fra: <https://www.vol.no/incoming/article8746249.ece>
- Økonomiskfiskeriforskning.no (2015, 30. april) Juks og fanteri i fiskeri. Hentet fra: <https://okonomiskfiskeriforskning.no/juks-og-fanteri-i->

Figurliste

Figur 1 Torskekvoter og trålflåtens andel av disse, 2015. Kilde: Fiskeridirektoratet.....	16
Figur 2 Lønnsomhetsutvikling i sjømatindustrien, total kapitalrentabilitet 1993-2013. Kilde Nofima.....	17
Figur 3 Landing av torsk og gjennomsnittlig pris i første hånd, 2014. Kilde Nofima & Fiskeridirektoratet.....	18
Figur 4 Verdiskaping i fiskeindustrien i 2016.....	21
Figur 5 Verdiskaping i fiskeflåten i 2016.....	21
Figur 6 Relativ folketallsutvikling i kommuner med aktivitetsplikt, 2004-2014. Kilde: SSB. Hentet av Nofima.....	23
Figur 7 Andel ansatte i fiskerinæringen av total sysselsetting i kommuner, 2000-2014. Kilde SSB. Tall hentet av Nofima.....	23
Figur 8 Hvitfisk landet ved Norway Seafoods i Båtsfjord 2012-2015. Hentet av Nofima.....	24
Figur 9 Hvitfisk landet ved Norway Seafoods i Kjøllefjord 2012-2015. Hentet av Nofima....	25
Figur 10 Hvitfisk landet ved Norway Seafoods i Hammerfest 2012-2015. Hentet av Nofima.	26
Figur 11 Hvitfisk landet ved Norway Seafoods i Melbu 2012-2015. Hentet av Nofima.....	27
Figur 12 Hvitfisk landet ved Norway Seafoods i Stamsund 2012-2015. Hentet av Nofima....	28
Figur 13 Kooiman et al, 2008.....	40
Figur 14 Forholdet mellom prosedyre og innholdslegitimitet. Kilde Jentoft (1993).....	44