

# Mot avvikling av trålernes plikter?

## En gjennomgang av utkjøpsavtaler i nordnorske fiskerikommuner

Patrick B. Sjørdahl<sup>1-2</sup>, Edgar Henriksen<sup>1</sup> og Nils Aarsæther<sup>2</sup>

---

1 Nofima AS, Muninbakken 9-13 Breivika, Postboks 6122 Langnes, 9291 Tromsø

2 UiT Norges arktiske universitet, Institutt for sosiologi, statsvitenskap og samfunnsplanlegging, Hansine Hansens vei 18, Postboks 6050 Langnes, 9037 Tromsø

---

*Vi takker; Fiskeri- og havbruksnæringens forskningsfond (FHF) som finansierer «Torskeprogrammet» hvor denne artikkelen hører inn under, Universitetet i Tromsø v/Nils Aarsæther som har finansiert deler av arbeidet og to anonyme reviewere for vesentlige bidrag til ferdigstillingen av artikkelen.*

---

### *Sammendrag på norsk:*

Pliktsystemet til de industrieide trålerne, opprinnelig ment for å sikre landing av råstoff og dermed aktivitet og bosetting i kystsamfunn, fungerer dårlig og er satt under press. Dette fordi driftskonseptet dras mellom rollen som sesongutjevnerende råstoffleverandør med et uttalt samfunnsansvar, og rollen som en konkurransedyktig eksportnæring. Nasjonale og globale utviklingstrekk i økonomi og politikk, teknologiske endringer og endrede markedsbetingelser, danner sentrale rammebetingelser for lønnsom næringsvirksomhet og derigjennom en desentralisert kystbosetting. Kommunene har tiltatt seg, og fått, en nøkkelrolle; de har gjort ulike forsøk på å gripe inn i det som har vært et lukket anliggende mellom private næringsaktører, et statlig forvaltningsapparat og skiftende rikspolitiske strategier.

Vi setter i denne artikkelen industrieide tråleres plikter inn i en teoretisk ramme som spenner fra næringspolitisk analyse til kommunal innovasjonsteori. Vi viser hvordan endringer i regelverket rundt pliktregimet har gjort "rettens vei" nytteløs i kommuners arbeid med å sikre at råstoff landes etter de opprinnelige intensjonene lagt til grunn for pliktsystemet. Innovative grep i enkeltkommuner har derimot gitt lokale resultater i form av kompensasjon for uteblitte råstoffleveranser. Noe som har ført til spredning av strategier og tiltak. Samtidig har kommuner på denne måten bidratt til at regulerings-svikten i et stivt og utdatert industrikonsept kan fjernes. Vi drøfter også både «Sjømatindustriutvalgets» og «Sjømatmeldingens» forslag til avvikling av pliktene. Imidlertid, så lenge den etablerte fordelingen av kvoter ligger fast ("trålstigen"), åpner ikke løsningene for å øke kvotegrunlaget for kystflåten, noe som kunne sikret en større spredning av aktivitet langs kysten. En bør også være oppmerksom på ordningens effekt på geografisk refordeling av rettigheter i kystflåten, og risikoen for at det som anses som gode løsninger lokalt, kan føre til at prisen på rettigheter drives opp.

### *Abstract in English:*

The industry owned trawlers land-lock obligation, originally intended to ensure both greater seasonal distribution of raw material as well as settlement in coastal communities, function poorly and has been put under pressure. This is due to the industrial trawler concept being torn between its role as a raw material supplier with a social responsibility, and its role as profitable actor on a competitive global arena. National and global trends in economics and politics, technological change and changing market conditions, forms a central framework for profitable businesses and which in turn help secure decentralized coastal settlements. Municipalities have obtained a key role by intervening in what is regarded as a closed system made up by private industry actors, a state administrative apparatus and shifting policy strategies.

In this paper, we examine one of many fisheries policy regulations - industry owned trawlers land lock obligations - through a theoretical framework including industrial policy analysis to municipal innovation theory. We show how changes in regulations concerning the trawler land-lock obligations have made appeals to the judicial system unsuccessful as an effort to ensure that the catch is landed ac-

ording to the original intentions. However, innovative measures in individual municipalities has produced local results, mainly in the form of economic compensations for missed raw material landings. This has also led to the proliferation of strategies among municipalities in similar situations. In this way, local authorities may contribute to the removal of a regulatory failure underpinning an outdated industrial concept. However, as long as the established allocation of quotas remains fixed (the "trawl ladder"), this solution will not increase the quota basis for the coastal fleet, something that could secure a greater diversification of activities along the coast. One should also be aware of the possible impact on the geographic redistribution of fishing rights in the coastal fleet, and the risk that prices of such rights might increase.

## Innledning

Nærings- og Fiskeridepartementet foreslår omfattende endringer i pliktene knyttet til trålere som tidligere var eid av fiskeindustribedrifter, i den nylig fremlagte stortingsmeldingen "En konkurransedyktig sjømatindustri" (Meld. St. 10 (2015–2016)) (heretter kalt "Sjømatindustri-meldingen"). Med begrunnelse av at det som engang var en leveringsplikt, ikke lenger fungerer etter hensikten, foreslår departementet (*ibid* 50–55) store endringer. Reaksjonene på forslagene har vært sterke, både fra opposisjonen (Kvile, 13.11.15; Jensen, 13.11.15), ordførere (Horn, 13.11.15; Fenstad, 13.11.15) og næringsaktører (Pedersen, 13.11.15). Dette kan tyde på at Stortingsbehandlingen av meldingen ikke nødvendigvis vil sammenfalle med Regjeringens forslag. Dreyer *et al.* (2006) har evaluert pliktssystemet og konkluderer med at det er kommet under sterkt press på grunn av strukturelle, teknologiske og markedsmessige endringer.

De foreslåtte endringene som er lagt fram i både Sjømatindustriutvalgets utredning og «Sjømatindustri-meldingen» vil, om de blir vedtatt, føre til store endringer i situasjonen for kommuner begunstiget gjennom pliktssystemet. Debatten rundt pliktregimets framtid reiser sentrale spørsmål som vi vil adressere: Hvordan har spenningene mellom hensynet til en viktig eksportnæring og distriktspolitiske mål etter hvert ført til et dysfunksjonelt system? Og hvordan responderer kystkommuner for å kompensere for endringer i fiskerinæringens rammebetingelser herunder fiskeripolitikken?

Et relevant bakteppe for å diskutere problemstillingene er foreslåtte endringer i pliktregimet og at staten i fem enkelttilfeller har godtatt en avvikling av leverings-/tilbudsplikter

og aktivitetsplikt mot ulike former for kompensasjon. Forutsetningen har vært at trålere, fiskeindustribedrift og kommunen har kommet til enighet om dette. I denne artikkelen vil vi presentere og diskutere de avviklingene av plikter som har blitt foretatt i seks nordnorske kommuner. Dette vil også bli holdt opp imot de forslagene til endringer og avvikling av plikter som er beskrevet i stortingsmeldingen. Vi vil også drøfte følgende spørsmål: Kan et stortilt utkjøp av plikter, der kompensasjonen anvendes til kjøp av kystfiskefartøy med kvoter føre til uønskede effekter?

Først redegjør vi for artikkelens teoretiske grunnlag, som innebærer samfunnsøkonomisk teori om endring i statlig tilnærming til næringspolitikk og teori om kommunal innovasjon. Artikkelen fortsetter med en beskrivelse av etableringen av pliktregimet, og hvilke endringer i fiskerinæringen og dens omgivelser som senere har satt systemet under press. Vi vil og diskutere spenningene som har ført til at et pliktssystem, med så svake økonomiske resultater, har kunnet bli videreført i mer enn 20 år, og på tvers av en ellers liberalisert næringspolitikk. Deretter beskriver, og diskuterer vi, i lys av kommunal innovasjonsteori, hvordan endringer i trålnes leveransemønstre har blitt møtt i seks nordnorske kommuner. Fire kommuner har inngått avtaler om økonomisk kompensasjon fra trålere mot bortfall av plikter. Den første utkjøpsavtalen, med Hasvik kommune i en "front runner"-rolle får spesiell oppmerksomhet. Til slutt diskuterer vi hvordan ordninger med frikjøp kan påvirke pris på fiskefartøyer med kvote, kvotefordeling mellom havfiskeflåte og kystflåte, og mellom ulike kommuner og regioner.

## Teorigrunnlaget

Analysen av det statlig regulerte "pliktregimet", trålernes og fiskeindustriens tilpasninger til dette regimet, samt kommunenes intervensjon for å sikre lokal sysselsetting, tilsier at vi anvender et teoretisk tilfang fra flere fagtradisjoner for å belyse våre forskningsspørsmål. Statlige reguleringer av næringer lar seg analysere innenfor en samfunnsøkonomisk teoriramme, men vil ikke dekke private aktørers tilpasninger eller kommunenes respons som følge av manglende etterlevelse av plikter. Grunnlaget for analysen av næringspolitikk knytter an til en forståelse av overgangen fra en politisk og samfunnsøkonomisk begrunnet intervensjonspolitik, til en mer tilbaketrukket stat som i større grad definerer sin rolle som tilrettelegger. I statens aktive periode var inngrep ved markeds svikt vanlig (jfr. Hope, 2002:16–26).

Den statlige satsingen på en fiskeindustri forsynt av trålere, som leverte ferskt råstoff for filetering og frysing, ble etablert under andre næringspolitiske betingelser enn dagens. Ifølge Søylen (2002:243–345) var etterkrigstiden preget av troen på en aktiv stat som styrte på grunnlag av en vitenskapelig begrunnet planøkonomi. Dette gjorde at statsapparatet i Norge fikk større innflytelse over samfunnsutviklingen enn det som var tilfelle i de fleste andre land. Politikken var preget av et direkte engasjement i næringsvirksomhet, med bruk av virkemidler som både kunne utvide eller innskrenke det private næringslivets handlingsrom. Mot slutten av 1970-tallet kom positivmedebatten som reiste alvorlige innvendinger mot det vitenskapelige grunnlaget for styringsregimet. Debatten førte til at det ble slått fast at økonomisk vitenskap ikke kunne bidra med objektive kriterier for næringspolitisk intervensjon. Det var ikke lenger mulig å se bort fra at statlige inngrep hadde en kostnadsside i form av tapt frihet/fleksibilitet for markedsaktørene og en mindre effektiv ressursbruk. I følge Lie (2012:123–141) var det imidlertid ikke før på slutten av 1980-tallet at dette styringssystemet viste tegn til forvitring. Det samfunnsøkonomiske teorigrunnlaget for dagens næringspolitikk finnes i velferdsteo-

riens grunnsats om at en markedsøkonomi under frikonkurransen vil gi en effektiv bruk av samfunnets ressurser og en likevektssituasjon med maksimal verdiskapning. Til tross for at dette bygger på forutsetninger som sjelden vil være oppfylt, danner disse egenskapene ved en markedsøkonomi viktige referansepunkter som markedsutfall relateres til. Avvik fra forutsetningene for en frikonkurranseløsning samles gjerne i begrepet markedssvikt, og det er korrigering av markedssvikt som danner grunnlaget for dagens økonomisk politikk, spesielt næringspolitikk og konkurransepolitikk (Hope, 2002:16–26). I følge Søylen (2002:247) definerte nå staten sin viktigste oppgave som å sikre tilstrekkelig konkurranse, makroøkonomisk stabilitet, sunne statsfinanser og et sunt finansielt system. Politikken skulle være mest mulig nøytral i forhold til enkeltpersoners og foretaks tilpasninger. En mer næringsnøytral politikk har også forandret distriktspolitikken, spørsmål om lokalisering fikk med dette en ny dimensjon og kapital og råvarer ble i større grad gjenstand for kjøp og salg i internasjonale markeder.

Politikken etter årtusenskiftet har holdt denne kursen og har blitt tydeliggjort (Lie, 2012:184). Når store bedrifter (for eksempel Norske skog, Union Skien) har stått foran nedlegging, har det ikke nyttet å mobilisere mot dette gjennom tverrpolitiske protester. Det viste seg at den "næringspolitiske verktøykassen" var tom, og at tiltak man kunne tenke seg å iverksette ville støte mot EØS-reglene om likebehandling og ikke-diskriminering.

Men mens staten over tid har trukket seg tilbake som næringspolitisk aktør, har kommunene på mange måter gått motsatt vei. Fra å være opptatt med utbygging av velferds- og utdanningstjenester i etterkrigstida, fikk norske distriktskommuner fra 1970-tallet et stadig sterkere fokus på lokal jobbskaping og næringsutvikling. Riktignok hadde kystkommuner allerede fra 1960-tallet gått inn sammen med fiskeindustrien og banker som eier i trålselskaper, men innsatsen var her begrenset til minoritetsposter (se blant annet Enoksen, 19.12.89; Henriksen, 12.01.90; Jacobsen, 1996:162; Finstad, 2005: 231). Utviklingen av lokale næringspolitiske tiltak i kommune-Norge kom for alvor i gang med 1970-tallets tiltaks- og næringskonsulenter, og

på 1980-tallet ble denne innsatsen forsterket gjennom at også mindre kommuner fikk ordførere i heltidsbetalte verv (Angelsen *et al.*, 2015). Kommunenes innsats i næringsutvikling er beskrevet i en rekke rapporter og artikler (jfr. Larsen & Aarsæther, 1985; Ringholm *et al.*, 2009), og er teoretisk sett beskrevet som kommunal innovasjonsaktivitet (Teigen *et al.*, 2013). Den kommunale intervensjonismen er beskrevet som innovativ fordi den i liten grad opererer gjennom standardiserte arbeidsformer eller retter seg inn mot bestemte fokusområder. Den tar sitt utgangspunkt i kommuneorganisasjonens tverrrettlige og tverrfaglige struktur, det tydelige innslaget av lokalkunnskap i overordna styringsorgan (formannskap, kommunestyre), samt evner til å utnytte "appellmuligheter" oppover til regionale og sentrale myndigheter. Næringspolitiske utfordringer i kommunesamfunnet – uavhengig av næringsmessig sektor – blir raskt brakt inn på den lokalpolitiske dagsorden. Dette gjelder særlig i kommuner der økonomiske transformasjons- og diversifiseringsprosesser hemmes gjennom skalaulempen og et ensidig næringsgrunnlag. Her vil vi typisk finne mindre fiskerikommuner, der konkurser og personalreducerende omstillinger ikke lett kan kompenseres for gjennom nyetableringer i vekstnæringer. Det som det politiske lederskapet kan gjøre i slike kommuner, er å engasjere kommunen i tiltak som kan sikre jobbstabilitet i fiskerinæringen – i fangstleddet, på motaks/foredlingssiden, i tilrettelegging for støttefunksjoner/service og gjennom investeringer i næringsfremmende infrastruktur. Det er i lys av denne forståelsen av kommuners virkemåte vi kan se forsøkene på intervensjoner og forhandlingsutspill.

## Filetindustriens tidsalder

Den storstilte oppbyggingen av filetindustri i Nord-Norge i etterkrigstiden kan i henhold til overstående teori og ifølge Fulsås (1996: 61–66) og Søylen (2002:59–77) best forstås som et statlig tiltak for å løfte landsdelen inn i en moderne industrialisert økonomi. Staten var også aktiv som eier i filetindustrien i Finnmark og Nord-Troms (Finotro<sup>1</sup>) og i Vesterålen (Melbu og

Myre). Den bærende ideen var muligheten til å forsyne voksende vestlige markeder med fryste fiskeprodukter, samtidig som satsingen skulle legge grunnlag for å løfte arbeidslivet på hav og land til nasjonale standarder og å styrke grunnlaget for bosetting og sysselsetting i utsatte kystsamfunn. Oppbyggingen av filetindustrien kom imidlertid ikke i stedet for, men i tillegg til, konvensjonell salt- og tørrfiskproduksjon i fiskeindustrien. Selv om det var en viss opposisjon mot ideen, ble kystfiskerne stilt i utsikt bedre priser på fisken og bedre muligheter for levering, og den fikk bred oppslutning (Finstad *et al.*, 2012; Søylen, 2002:63–77).

Det privateide Findus<sup>2</sup> ble etablert som en vertikalt integrert filetbedrift med de facto kontroll på trålere helt fra etableringen, mens det statseide Finotro skulle produsere filet basert på leveranser fra kystflåten (Søylen, 2002:59–77). Finotro og andre filetprodusenter fikk imidlertid raskt problemer med tilførsel av råstoff på helårsbasis. Sesongmønsteret i leveransene fra kystflåten medførte økonomiske problemer for bedriftene og dermed vansker med å innfri ambisjonen om å tilføre landsdelen moderne og stabile industriarbeidsplasser. I henhold til teorien vi anvender, kompenserte staten for markedssvikt i råstoffmarkedet. Filetindustribedrifter ble gitt tillatelse til å eie havgående trålere som kunne forsyne industrien året rundt. Dette var (og er) et brudd med regelen om at fiskefartøy skal eies av selvstendige fiskere<sup>3</sup>. Ordningen møtte betydelig motstand, men den ble gjennomført. I de tilfellene der det ble tildelt trållatelse til industrien uten leveringsplikt, noe som forekom i ordningens startfase, kan det antas at myndighetene tok det for gitt at fangstene ville bli landet ved eget anlegg. Lov og konsesjonsregelverk for de industrieide trålerne er utviklet i ettertid og blitt tilpasset øvrige lovendringer og utvikling i teknologi og økonomi (se Dreyer *et al.*, 2006; Finstad, 2005; 2007 og 2010; Finstad *et al.*, 2012).

På steder der en fikk til en sameksistens mellom industrieide trålere, kystflåte og landanlegg ble det på 1960- og 1970-tallet befolkningsvekst, stabile arbeidsplasser og grunnlag for utbygging av offentlige tjenester og kommunikasjoner. Kommunene "overvåket" sine respektive "systemers" virkemåte, i den forstand at

ordførere og rådmenn gjerne opptrådte som lobbyister i forhold til sentralt politisk nivå, for å sikre kvote- og konsesjonstildelinger. Kommunene bidro også med egen innsats ved for eksempel aksjetegning i trålselskap med leveringsplikt til landanlegg i kommunen. Kystfiskerne kunne nok tidvis føle seg fortrenget, men opplevde filetindustrien som stabil avtaker også av råstoff fra kystflåten. Geografisk sett førte filetindustrimodellen til en desentral konsentrasjon av bosettingen langs kysten. Mellomstore fiskevær ble vinnere, mens småbygder og fiskevær uten filetindustri ble tapere (Brox, 1984).

### Endring i trålernes pliktregime

På tross av større stabilitet i råstoffleveranser ble det etter hvert tydelig at lønnsomheten i filetproduksjonen var sterkt fallende, og produksjonen av frossen filet så vel som antall filetdrifter ble derfor kraftig redusert. Fra 1980-tallet har denne industrien erfart varierende kvoter, bortfall av subsidier, nye internasjonale konkurransebetingelser og økende forskjeller mellom norsk kostnadsnivå og kostnadsnivået til våre handelspartnere. Økt konkurranse i markedet for blokkfrost filet førte til at singelfroste filetprodukter og fersk filet etter hvert ble alternativene for norsk filetindustri. Men tilgangen på ferskt trålråstoff, spesielt fra de første fangstdøgnene, er problematisk for denne typen produksjon, og norsk filetindustri har heller ikke kunnet levere produkter av denne typen med lønnsomhet. Resultatet har vært en rekke eierskifter, ofte i etterkant av konkurser eller økonomiske problemer (se Arbo & Hersoug, 1997; Finstad *et al.*, 2012; og Henriksen, 2013 for beskrivelser og forklaringer).

I 1989 skjedde det to uavhengige begivenheter som i ettertid skulle få konsekvenser for utviklingen for filetindustrien og torsketrålere – sammenbruddet i torskebestanden og Berlinmurens fall. Sviktende tilførsel av torsk fra norske fartøy kunne erstattes av leveranser fra "fristilte" russiske trålere og etter hvert ble Fiskerigrenselloven speilvendt<sup>4</sup>. Industrien kunne på denne måten kjøpe rikelig med råstoff og drive en kostnadseffektiv produksjon. På midten av 1990-tallet leverte russiske trålere

over 100.000 tonn fersk torsk i norske havner (i tillegg til noe fryst torsk).

Når russiske trålere stod for ferske leveranser av torsk, kunne norske trålere, også de industrielle, legge om til ombordfrysing av fangsten uten at dette ble særlig bemerket. Dette skjedde i en periode da en sterkt aldrende trålerflåte hadde stort behov for fornyelse og effektivisering. Manglende lønnsomhet i ferske leveranser, sammen med et økt marked og gode priser for fryst fisk, førte til at det ble investert i utstyr for ombordfrysing. Istedenfor å levere fangsten til industriell foredling havnet fangsten på såkalte nøytrale fryseterminaler, etablert med investeringsmidler fra blant annet Norges Råfisklag. På den måten ble det etablert et globalt marked for norsk fryst hvitfisk i norske havner (Finstad, 2014:230–233). Resultatet var igjen sviktende lønnsomhet i filetproduksjonen. Samtidig var markedet blitt bedre for konvensjonelle produkter (tørrfisk, saltfisk og klippfisk), og denne industrien var bedre i stand til å konkurrere om råstoff. Filetindustrien møtte derfor skjerpet konkurranse både i råstoffmarkedet og i produktmarkedet (Finstad *et al.*, 2012).

Utviklingen bort fra ferske leveranser førte til at "Eierskapsutvalget" (NOU 2002:13), som svar på disse utfordringene, foreslo regelendringer som i 2003 gjorde at trålernes leveringsplikt ble erstattet av en tilbudsplikt for 80 % av fangsten av torsk og 60 % av hysefangsten. Samtidig ble antall "begunstigede" bedrifter utvidet ved å definere leveringsregioner i Nord-Norge, og prisene ble fastsatt ut fra gjennomsnittet for tilsvarende fangster i samme område i siste 14-dagersperiode (Dreyer *et al.*, 2006). Det ble dessuten innført enhetskvoteordninger<sup>5</sup> som medførte strukturering og fornying av trålerflåten, med det resultat at antall fartøy ble redusert fra cirka 100 til cirka 40. Selv justert for økte torskekvoter i samme tidsrom har reduksjonen i antall fartøyer medført en tredobling av fangstproduktiviteten. I gjennomsnitt steg også driftsmarginen fra 2 % til 11 % og arbeidsgodtgjørelsen per fisker fra 280 til 440 tusen kroner. Men i 2010/11 ble kun 17 % av trålerflåtens samlede fangster levert ferskt (Larsen & Dreyer, 2012), det vil si i samsvar med den tradisjonelle filetindustrimodellens krav.

Fra 2007 ble det stilt krav til bearbeiding<sup>6</sup> av fangsten – bearbeidingsplikt – for bedriftene som ville kjøpe tilbudsfangstene. Dersom bedriften som eier fartøyet ikke kjøper den tilbudte fangsten, skal den tilbys andre i definerte regioner (Øst-Finnmark, Vest-Finnmark og Nord-Troms, og Sør-Troms og Nordland). Dersom ingen innenfor disse regionene kjøper fangstene, står fartøyeier fritt til å selge fangstene til høystbydende. Forskriften stiller krav om at minst 70 % av torskeråstoffet kjøpt av bedrifter innenfor de definerte regionene skal bearbeides. Med en stadig større andel av fryst råstoff, og manglende lønnsomhet i produksjon av dette råstoffet, har en vesentlig del blitt solgt ubearbeidet ut av de begunstigede regionene. I enkelte torsketråleres konsesjonsdokumenter er det også satt krav om aktivitetsplikt. Dette innebærer at det i regi av en bestemt bedrift skal drives fiskeforedlingsvirksomhet på bestemte steder. Aktivitetsplikten har sitt opphav i at ervervstillatelse er gitt en bedrift i henhold til dispensasjonsadgangen i Deltakerloven; denneplikten er per utgangen av 2015 kun lagt på fartøyeid av Havfisk ASA (NOU 2014:6:105). Se faktaboks i slutten av dokumentet med oppsummering av pliktregimet slik det framstår ved utgangen av 2015.

Å unndra seg leveringsplikt, samtidig som en beholdt de konsesjoner og kvoter som var tildelt på grunnlag av nettopp leveringsplikten, ble av mange opplevd som i strid med vanlig rettsoppfatning (se Finstad *et al.*, 2012; Henriksen, 2014). Samtidig ville en innskjerping av pliktene, med krav om leveranser av ferskt trålråstoff til industrien, komme på tvers av teknologiutvikling og kvalitetskrav i markedet, og umuliggjøre en lønnsom produksjon. Omgjøring av leveringsplikt til tilbudsplikt har lenge vært et fiskeripolitisk debatttema. Pliktregimet er behandlet i "Sjømatindustriutvalget" (NOU 2014:16) og har fått et eget kapittel i "Sjømatindustrimeldingen" (Meld. St, 10 (2015–2016):50-55)). I stortingsmeldingen (*ibid*) foreslås fjerning av bearbeidingsplikten, regionalisering av leveringsplikten på fylkesnivå, og der dette formuleres inn i trålerens konsesjonsdokumenter. Videre foreslås det opprettelse av en kommisjon som skal fastsette en rimelig kompensasjon for

fjerning av aktivitetsplikten samt legge til rette for dialog mellom partene.

## Spenningene

Rammen rundt de konflikter og løsningsforsøk vi har beskrevet, kan forstås langs to dimensjoner. For det første som en vedvarende spenning mellom hensynet til en viktig eksportnæring – fiskerinæringen, og på den andre siden distriktpolitiske mål om å sikre bosetting i fiskeriavhengige kommuner gjennom næringspolitikken. Teoretisk sett handler dette om hvordan en klassisk, industriell verdikjede i fiskeriene, med sterke bånd mellom fangstledd, foredlingsindustri, markeder og lokalsamfunn/kommune først etableres, men senere settes under press. Aktører i fangstleddet har sett muligheter til langt større lønnsomhet ved å bryte forbindelsen til landanlegg og kommune. I litteraturen beskrives dette først som en generell "exit"-respons (Hirschmann, 1970); senere knyttes slike responser mer tydelig til omstruktureringen i den globale økonomien, gjennom begrep som "secession" (Reich, 1991) og "disembedding" (Giddens, 1991). For det andre kan spenningene spores til statens sterke og vedvarende rolle i filetindustriens historie, som en del av det nordnorske moderniseringsprosjektet. Dette har kommet til uttrykk i form av en massiv statlig innsats i finansiering og tilrettelegging for integrerte industrielle konsepter (Aegisson, 1993; Søylen, 2002; Finstad, 2005; 2011 og 2014). Den statlige involveringen i bygging av nordnorsk filetindustri i etterkrigstiden var ikke enestående; den foregikk samtidig med aktiv medvirkning, blant annet på eiersiden, for å industrialisere landet (gruver, vannkraftutbygging og kraftkrevende industri, treforedling) (Lie, 2012:99–120). Når det etter hvert viste seg at filetindustrien slet med lønnsomheten til tross for sine trålere, førte dette til gjentatte statlige redningsaksjoner. Konvensjonell fiskeindustri, som ikke var gjenstand for den samme massive statlige satsingen, hadde mindre problemer og ble ikke gitt samme oppmerksomhet fra statens side hverken til oppbygging eller krisehåndtering. Finstad *et al.*, (2012) argumenterer for at dette gjør at filetindustrien har gått fra krise til krise, samti-

dig som staten har blitt oppfattet å ha et særskilt ansvar for sysselsetting og bosetting i de samfunnene der denne industrien har vært lokalisert. Når dette utfordres, utløses protester og kystaksjoner.

Til tross for at det generelle bildet siden slutten av 1980-tallet har vært statlig tilbakeholdenhet med å blande seg inn i hvordan bedrifter organiserte sin produksjon (se teorikapittelet), så ble ordningen med trålerens leveringsplikt beholdt. Endringene som kom i 2003 kunne vært en anledning til å avvikle pliktregimet. I stedet kom endringer i leveringsforskriften uten endringer i vedkommende tråleres konsesjonsdokumenter. Innføring av de nye pliktene; aktivitetsplikt og bearbeidingsplikt representerer en videreføring av statlige reguleringer overfor industrien, noe som må ses som et klart brudd med den mer tilbaketrukne statlige politikken innenfor andre eksportrettede industriområder.

Politisk press, blant annet fra nordnorske kystkommuner førte til at Fiskeri- og kystdepartementet sendte ut forslag om innskjerpinger av pliktssystemet til offentlig høring i 2012 og 2013. Samtlige uttalelser fra kommuner, fylkeskommuner og politiske organer i Nord-Norge uttrykte oppslutning om sterke statlige reguleringer av de trålere og bedrifter som var omfattet av pliktssystemet. På motsatt side var de tyngste næringslivsorganisasjonene, inklusive fiskernes organisasjoner, negative til innskjerpingen (Henriksen, 2014). Endringsforslagene i 2012 og 2013 tyder på at så lenge pliktene beholdes i torsketrålernes konsesjonsdokumenter, kan det være det mulig å reversere tilbudsplikten tilbake til en leveringsplikt, dersom det skulle være politisk vilje til det. I så måte representerer pliktene fortsatt en økonomisk risiko for trålrederiene. Sjømatindustrimeldingen (Meld. St.10 (2015–2016): 50–55) reiser imidlertid spørsmål om slike endringer kan foretas når de er til gunst for fartøyeier.

### **Kommunene og leveringsplikten - to spor**

Som det er redegjort for i teorikapitlet har detaljerte statlige føringer, av den typen som plikt-systemet (fortsett) representerer, ikke vært en

del av norsk næringspolitikk siden slutten av 80-tallet. Til tross for at systemet lenge har vært modent for omfattende endringer, har staten nølt med å ta de politiske kostnadene det ville innebære å fjerne pliktene. Kystkommuners sterke reaksjoner på en liberalisering er i tråd med innovasjonsteorien presentert foran.

I det følgende vil vi beskrive hvordan kommuner begunstiget av et pliktssystem har agert i en situasjon preget av usikkerhet for lokal sysselsetting og verdiskaping. Vi har sett på responsen på reduserte trålleveranser og bearbeiding i seks kommuner: to i Finnmark, en i Troms og tre i Nordland. Disse kommunene har arbeidet med ulike løsninger som spenner fra å saksøke staten og trålrederier for plikts- og kontraktsbrudd, til å gjøre avtaler om kompensasjon etter forhandlinger med fiskeindustri og trålrederier. Gamvik kommune var først ute; etter at "appellmulighetene" var prøvd saksøkte kommunen staten og trålrederiene for manglende etterlevelse av leveringsplikten ("Gamviksporet"). Hasvik kommune valgte imidlertid en helt annen strategi, basert på en forhandlings- og samarbeidsløsning ("Hasviksporet"). Prosessen i Hasvik som ledet fram til en kompensasjon for bortfall av plikter, skiller seg tydelig fra Gamviks tiltro til rettssystemet; i Hasviks tilfelle kan vi observere tydelige innovative elementer i måten problemene er blitt forsøkt løst på. Hasviksporet har blitt kopiert av fire andre kommuner, og vi beskriver disse i kronologisk rekkefølge: Skjervøy, Øksnes, Bø og Andøy.

Avtalene i Hasvik, Øksnes og Skjervøy ble underskrevet og godkjent i henholdsvis 2008, 2009 og 2010, mens de i Bø og Andøys tilfelle begge ble underskrevet i februar 2014. I og med at de to sistnevnte avtalene er relativt nye sett i forhold til Hasvik, Øksnes og Skjervøy, blir de ikke behandlet i detalj. Selv om deler av kompensasjonsmidlene har blitt benyttet, vil det være vanskelig se noen større effekt etter så kort tid.

### **Gamviksporet - til sak mot staten for oppfylling av leveringsplikt**

Gamvik kommune valgte i 2005 å saksøke staten, for å ha tillatt det kommunen hevdet var et kontraktsbrudd, og to trålredereier for brudd på leveringsplikten<sup>7</sup>. Saken ble først stevnet inn for

Øst-Finnmark tingrett i mai 2005 der Gamvik kommune, Nordkyn Seafood AS og Isanlegget AS saksøkte staten og syv trålrederier for tre forhold: 1) fastsettelsesdom for at de aktuelle fiskefartøyene plikter å levere fangsten i Mehamn, 2) overtredelsesgebyr og mulkt ved brudd på leveringsplikten og 3) erstatning. Tingretten besluttet å avvise krav nr. 1 og 2 mot staten og to av trålrederiene med begrunnelse dels i feil verneting og dels i manglende forlikrårsbehandling. Etter hvert endte dette opp som en sak mot to av rederiene og staten. I desember 2006 ble både staten og trålrederiene frifunnet og saksøkerne ble ilagt saksomkostninger (Øst-Finnmark tingrett 2006). Kun Gamvik kommune gikk videre med anke.

Både dommene og domspremissene har trolig fått betydning for hvordan etterfølgende diskusjoner om trålnes leveringsplikt har blitt håndtert i andre kommuner. En kort gjennomgang kan derfor være nyttig for dette formålet.

Når det gjelder leveringsplikten har dommen som premiss at trålfisk ikke kan kreves levert fersk og at frysing av sløyd rund fisk ikke kan regnes som ombordproduksjon. Dette gjelder også selv om det i opprinnelige konsesjonsdokumenter for industrieide trålere var både forutsatt og krevd at fisken ble levert fersk. Ved utskiftinger av fartøy og medfølgende fornyelser av tillatelser hadde kravene blitt "oppdatert", og samtlige fartøy som rettsaken omfattet var på gjeldende tidspunkt frysetrålere. Tingretten la altså til grunn at tilbud om leveranser av fryst råstoff var tilstrekkelig for å opprettholde tilbudsplikten. Det ble også lagt til grunn at konsesjonærer og rettighetshavere ikke er beskyttet mot konsekvenser av ny lovgivning eller endringer i betingelser knyttet til tillatelser, for eksempel endringer i kvoter. Det ble også slått fast at en kommune (i dette tilfellet Gamvik) ikke gis rettigheter med medhold i deltakerloven og at kommunen derfor ikke kan stilles i en bedre rettslig stilling enn konsesjonærer.

Erstatningskravene som Gamvik kommune reiste mot staten var begrunnet med tap på investeringer og tap av statlige overføringer som følge av nedgang i folketall. Den så kalte "Mehamnpakken", som ble framforhandlet i 1999, var et felles løft mellom private investorer og Gamvik kommune, Finnmark fylkeskommune

og staten. Kommunen bidro med bygging av infrastruktur med tilskudd fra fylkeskommunen, og staten ved Fiskeridepartementet bidro også med ekstraordinære tiltak på kvotesiden for å sikre råstoff til bedriften. Kommunen ønsket å holde staten ansvarlig for tap på investeringer. Argumentet var at unnlatelse av å påse at trålerne opprettholdt leveringsplikten påførte kommunen økonomiske tap ved bortfall av leieinntekter som skulle dekke kostnadene med kommunens investeringer.

Kommunens påstand var at staten var rettslig bundet gjennom Mehamnpakken og følgelig erstatningsansvarlig overfor Gamvik kommune ved å unnlate å påse at råstoff ble levert i henhold til avtalens intensjoner.

Til dette bemerket tingretten at beslutningen om "Mehamnpakken" ble fattet uten ordinær saksbehandling i embetsverket og at den hadde en sterk politisk karakter. Dette fritok nødvendigvis ikke staten for ansvar, men avtalen ble ikke oppfattet av noen som en avtale inngått i vanlig avtalerettslig forstand. Retten oppfattet at staten ikke hadde opptrådt slik at kommunen berettiget kunne forvente at det lå en ytterligere forpliktelse til særskilt å ta i bruk sanksjonsmidler for å følge opp avtalen, ved for eksempel å gi kvotene tildelt som en del av ordningen en særskilt behandling etter at leveringsforskriften ble endret i 2003 (fra leveringsplikt til tilbudsplikt). Lagmannsretten fant ikke at staten kunne bebreides for ikke å ha gjort kommunen oppmerksom på at råstofftilgang til fiskeindustrien var på egen risiko. Det lå derfor ikke en forpliktelse til at framtidig håndhevelse av leveringsplikten i Gamviks tilfelle skulle bero på en annen praksis enn for andre trålere og andre bedrifter i en lignende situasjon.

Medio mars 2008 ble Staten frifunnet i Hålogaland lagmannsrett for Gamvik kommunes krav om erstatning etter brudd på leveringsplikt for torsketrålere, men retten tilkjente staten saksomkostninger (Hålogaland lagmannsrett 2008). Medio juli samme år besluttet Høyesteretts ankeutvalg at anke ikke ble tillatt fremmet for Høyesterett (Høyesterett, 2008). Frifinnelsen var dermed rettskraftig og Gamvik kommune hadde tapt på alle punkter.



## Hasviks strategi: Kommunen som fiskeripolitisk innovatør

Tråleren Riston, eid av Riston Fiskeriselskap AS som senere fusjonerte med Giske Havfiske AS på Sunnmøre, hadde en leveringsplikt knyttet opp til landanlegget på Sørvær, daværende Sørvær Holding AS eid av Norwegian Fish Company<sup>8</sup>, nå Norway Seafoods Sørvær<sup>9</sup>. I henhold til gjeldende bestemmelser lå det tilbudsplikt på 80 % av torsken og 60 % av hysa, først til Sørvær, så til Vest-Finnmark og Nord-Troms, dernest resten av Nord-Norge på enhetskvoten.

Perioden fra årtusenskiftet fram til 2007 var preget av ustabilitet både når det gjaldt landinger og eierskap i Hasvik/Sørvær, grunnet konkurser og eierskifte på landsiden. Fra rundt 2002 og til 2005 var det stadig minkende landinger fra Riston, landinger som tilslutt opphørte totalt (Kristoffersen, 2014). I 2006 besluttet Giske Havfiske AS å selge Riston og erstatte den med en større frysetråler, Atlantic Viking. Gjennom struktureringsordningen ble Ristons enhetskvote overført til Atlantic Viking<sup>10</sup>, mens bindingene i form av tilbudsplikten til landanlegget på Sørvær fulgte med. Den nye frysetråleren, Atlantic Viking, viste seg imidlertid å være for stor til å gå inn i havnen, noe som skapte utfordringer for både rederi og landanlegg. At Fiskeridepartementet tillot at kvoten som i sin tid ble tildelt for å sikre råstoff til Sørvær ble overført til et fartøy som ikke hadde mulighet til å legge til kai ble kritisert. På spørsmål om hvorvidt vedtaket var en tabbe, svarte daværende fiskeriminister Helga Pedersen til Finnmark Dagblad at "Det er ikke bestandig man overskuer alle konsekvensene i vedtakene, som ble gjort i beste mening. Og det er jo vanskelig å nekte fartøyskifting fordi kaia er for liten (...)" (Finnmark Dagblad, 09.06.2008).

At man etter flere år med konkurser, eierskifter og manglende leveringer måtte komme fram til en løsning ble et presserende politisk problem i kommunen. Etter kommunevalget i 2007 ble det vedtatt at Hasvik kommune skulle arbeide for å få Riston-kvoten tilbake til kommunen. Umiddelbart skulle dette tilsi at man i likhet med Gamvik ville gå rettens vei, men erfaringene fra Gamvik-dommene var etter hvert

kjent, og levnet lite håp om et positivt utfall i rettssystemet.

Utover våren 2008 ble det derfor, etter initiativ fra kommunens side, innledet samtaler og forhandlinger med rederiet Giske Havfiske og landanlegget Sørvær Holding AS v/Norwegian Fish Company om å komme fram til en avtale som gagnet partene. Fiskeridepartementet og fiskeriministeren ble holdt løpende orientert, men la ikke føringer for hva avtalen skulle inneholde (ordfører, personlig meddelelse). Men det ble fra departementets side stilt som betingelse at det måtte være enighet partene imellom og at den ikke brøt med gjeldende fiskerilovgivning.

Valget om å satse på en omforent løsning mellom de involverte partene framfor rettslige tiltak ble gjort delvis på bakgrunn av resultatet i Gamvik-dommen. Denne ble rettskraftig etter at anke ble avvist av Høyesterett sommeren 2008. Prosessen hadde også vært tidkrevende og hadde påført Gamvik kommune økonomiske tap. Å fremme et rettslig krav overfor staten, og/eller rederiet, ble derfor ansett som en lite fruktbar løsning av Hasvik kommune. Det er verdt å merke seg at Hasvik kommunes valg om å gå inn for dialog med rederi og landanlegg framfor å gå til rettslige skritt kom etter resultatet i lagmannsretten, men før Gamvik kommunes anke til Høyesterett var behandlet og således før den endelige domsavsigelsen i saken. Gjennom vedtak i formannskapet ble ordføreren gitt fullmakt til å føre forhandlingene på vegne av kommunen, samt underskrive en eventuell avtale.

Etter flere forhandlingsrunder, der Hasvik kommune i samsvar med formannskapsvedtaket var representert ved ordfører, ble det løftet fram en mulig modell hvor Giske Havfiske og "Atlantic Viking" kunne bli fritatt fra tilbudsplikten og beholde kvoten, mot at det ble betalt en kompensasjon til eier av landanlegget, Sørvær Holding AS. Det ble fra Giske Havfiske foreslått en sum på 17,5 millioner kroner. Dette ble også størrelsen på den avtalte kompensasjonen til Sørvær Holding AS for å si fra seg tilbudsfordelen. Kvoten til Riston ble etter dette underlagt samme bestemmelser som fiskereide kvoter.

Avtalen mellom kommunen, rederiet og landanlegget ble underskrevet 10.06.08, og

17,5 millioner kroner ble overført fra Giske Havfiske til Sørvær Holding AS. En endelig godkjenning fra Fiskeridepartementet ble gitt med forbehold om at det ble etablert et selskap for å forvalte kompensasjonssummen. Hasvik kommune og Sørvær Holding AS gikk deretter sammen om å etablere "Sørvær Kystfiskeinvest AS" (SKI), hvor kommunen satt med 49 % av aksjene og Sørvær Holding AS med de resterende 51 %<sup>11</sup>.

Kompensasjonen ble, i henhold til rammeavtalen, stilt til disposisjon for SKI fra Sørvær Holding AS som et *"langsigtig lån med gunstig rente"*. Etter fratrekk av skatt var beløpet redusert til 12,6 millioner kroner. Forvaltningen av kompensasjonssummen, ofte referert til som "Riston-fondet", er beskrevet gjennom rammeavtalen, underskrevet 18.06.08. Styret består av fire representanter, to fra hver part hvor styreleder utpekes av Sørvær Holding AS. Leveringsplikten i konsesjonsvilkårene ble formelt opphevet 4. februar 2009.

Det overordnede målet med fondet er å *"sikre stabil råstofftilgang til anlegget på Sørvær gjennom hele året og derigjennom lønnsomhet, aktivitet og sysselsetting"*. Dette skal skje gjennom at fondet yter lån til næringsaktører i virksomheter som vil kunne være med på å øke tilgangen på råstoff og dermed kompensere for bortfallet av trålkvoten.

Ved tildelinger fra Riston-fondet har det fortrinnsvis blitt ytt lån eller skutt inn egenkapital (EK)<sup>12</sup> til fiskere som enten ønsket å starte opp med egen båt eller å utvide sin drift på eksisterende fartøy. Lånene har blitt gitt med prioritet etter lån fra Innovasjon Norges eller bankers lån, og sammen med økt EK styrker dette prosjektenes tilgang på kapital fra andre kilder. Gjennom tilbakebetalingen, med renter og eventuelle innløsninger av eierandeler, skal SKI være sikret vedlikehold av fondskapitalen og dermed muligheter for videre satsing.

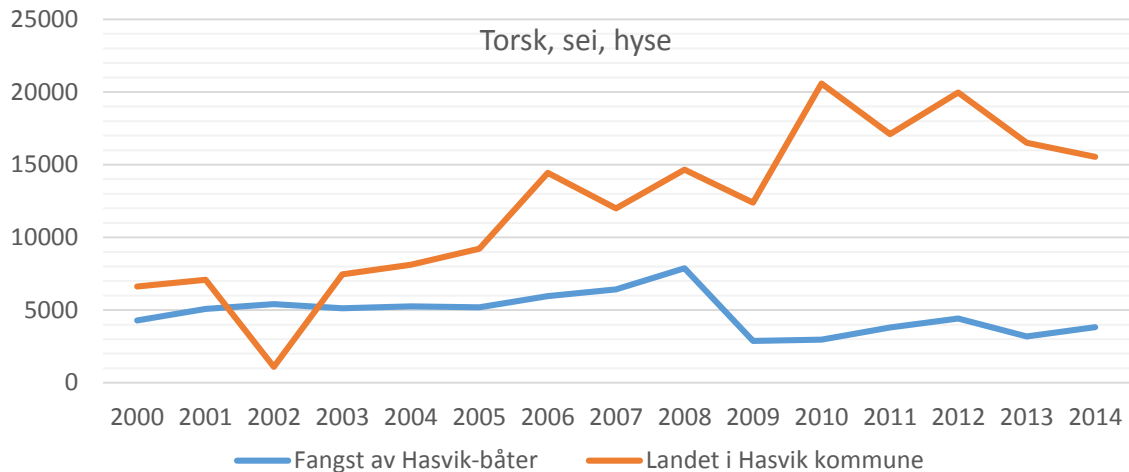
Leveringer til Sørvær er ment å sikres gjennom en leveringsplikt bygget inn i de enkelte låneavtalene. Leveringsplikten har senere blitt utvidet til å gjelde anlegg i hele Hasvik kommune, ikke bare anlegget på Sørvær. For å få bistand fra SKI er det også en forutsetning at foretaket er lokalisert i Hasvik kommune.

På et tidlig tidspunkt var det ytret et ønske

fra kommunen om å bruke fondet mer strategisk enn ved å stykke tildelingene opp for å imøtekomme flere aktørers søknader. Det ble foreslått å investere midler fra fondet i et større fartøy, på over 28 meter. Det ble derimot klart gjennom møter med fiskere og representanter for fiskemottakene at en satsing på flere fartøyer i størrelsesklasse rundt 15 meter var mer optimalt, både for lokale fiskere og for mottaksanleggene. Dette ble den foretrukne løsningen.

Siden oppstarten av Riston-fondet i 2008 fram til i dag har SKI vært med på å gi lån til, og gått inn på eiersiden (EK) i syv fartøy, hvorav seks ennå er tilhørende i kommunen. Over den samme syvårsperioden har nedgangen i antall fiskefartøy registrert i Hasvik kommune delvis avtatt, selv om det fortsatt er en negativ utvikling perioden sett over ett. Like fullt kan Hasvik vise til en mindre relativ nedgang sett i forhold til geografisk nærliggende kommuner, og har sågar opplevd en minimal vekst i 2014 (Sørdahl, 2015:65). Den samme trenden finner man igjen hva antall fiskere registrert på blad B (med fiske som hovedyrke) angår. Etter en lengre periode med kraftig nedgang har utviklingen flatet litt mer ut, selv om den ennå er negativ. Også her har Hasvik opplevd en prosentvis lavere nedgang enn det de omliggende kommunene Loppa, Skjervøy og Kvæningen har (ibid: 68).

Over samme periode økte mengden råstoff landet ved mottak i Hasvik kommune betraktelig. Dette henger i stor grad sammen med en generell kvoteøkning, men også korrigert for kvoteøkninger har fiskeindustribedriftene i Hasvik hatt vekst i landinger etter 2002, med et toppår i 2010. Hasvik framstår dermed som en av vinnerkommunene når det gjelder landinger av fisk (Iversen, 2015). Imidlertid er betydning av de seks "Riston-fartøyene" relativt beskjeden, og deres landinger utgjør kun en liten del, rundt 9 %, av det totale kvantumet (Sørdahl, 2015:69). Forklaringen er at bedriftene i Hasvik mottar landinger fra kystfartøyer fra hele regionen og kysten for øvrig. Kommunes gunstige beliggenhet i forhold til fiskefelt er velkjent, så det var nok først og fremst gunstige betingelser for levering av fangst til fiskeindustribedrifter i Hasvik som bidro til å forklare de store landingene fra fartøy som ikke er hjemmehørende i kommunen.



Figur 1 Samlet fangst landet i Hasvik og av fartøy hjemmehørende i kommunen (Hasvik-fartøy). Kilde: Fiskeridirektoratets sluttseddeldatabase.

Det særegne ved kommunale innovasjoner er kollektivt entreprenørskap, evne til å gjøre koplinger på tvers av sfærer og styringsnivå, og en spredningsprosess som starter horisontalt i regionen (Teigen *et al.*, 2013:28–29). I Hasviks tilfelle har ordfører hatt klar fullmakt fra formannskapet til å inngå i forhandlinger, og dermed bidratt til et omforent forhandlingsresultat som forplikter eksterne partnere og som skapte åpning for en bred medvirkning av næringsaktører i en påfølgende strategidiskusjon. Prosessen her har klare innovative trekk, og "produktet" i form av leveranser fra mellomstore båter hjemmehørende i kommunen har bidratt til å sikre arbeidsplasser både på sjø og på land. I tillegg har Riston-fondet hatt gunstige sidevirkninger, både i form av at industriens tilpasning til kystflåtens råstoffleveranser har gjort den mer attraktivt også for fartøyer som kommer utenfra, og ved at de store leveringene fra fremmedflåten sannsynligvis har skapt ringvirkninger i lokalsamfunnet, avlesbart i form av en positiv befolkningsutvikling i en kommune som er sterkt fiskeriavhengig.

Forhandlinger er alltid spørsmål om og gi og ta: Kommunen kunne sikkert ha ønsket seg en større kompensasjonssum, og også ønsket seg flertall i styret for Riston-fondet. På den andre siden har industribedriften en nøkkelrolle her, og den aksjemajoriteten bedriften er tildelt kan ses på som en understrekning av forpliktelsen til

å forvalte fondet forsvarlig og i henhold til formålet. At kommuner i en lignende situasjon har sett til Hasvik heller enn til Gamvik for å finne inspirasjon til å utvikle egne løsninger, er også noe som kan fortolkes innenfor teorien om kommunale innovasjoners spredningsmønster.

I likhet med mange andre tilfeller hvor det dreier seg om kompensasjon for bortfall av leveringsplikt har også Riston-avtalen kommet under kritikk. Lokalt har det blitt stilt spørsmål både ved prosessen rundt avtalen og ved den endelige løsningen som ble forhandlet fram. Kritikken har dreid seg om feil i saksbehandlingsprosedyrer og påstand om at ordfører har handlet uten fullmakter. Kritikken toppet seg i en politianmeldelse for korrupsjon (Storaunet & Sollied Møller, 2014). Korrupsjonssaken ble henlagt av politiadvokaten, men ble anket til statsadvokaten. Vest-Finnmark politidistrikts vedtak om henleggelse ble her opprettholdt med den begrunnelse at det ikke var sannsynlig at det har forekommet brudd på straffeloven. Anklagene om brudd på prosedyrer og handlinger uten fullmakt er også tilbakevist (Kristoffersen, 2014)<sup>13,14</sup>.

### Skjervøy

Tråleren "Kågtind" med to trålkonsesjoner, eid av konsernet Nergård gjennom datterselskapet Ytre Rolløya AS, var knyttet til Skjervøy kommune med tilbudsplikt på 1/6 av fangsten til anlegget i Årviksand. Til trålkonsesjonene var det

også knyttet aktivitetsplikt ved ett anlegg i Skjervøy havn, organisert under Skaretfisk AS.

På grunn av svake økonomiske resultater hos Skaretfisk AS, kom det i 2009 nyheter om at Nergårds anlegg i Skjervøy stod i fare for å bli stengt eller lagt ned (Myreng & Skeie, 2009). Høsten samme år ble det, etter lange forhandlingsrunder, inngått en avtale mellom Skjervøy kommune og Nergård om nedleggelse av drift ved de to nevnte fiskemottakene. Nergård, som tok initiativ til forhandlinger, skulle beholde trålkonsesjonene og aktivitetsplikten bortfalt mot en godtgjørelse til Skjervøy kommune. Godtgjørelsen bestod av en engangsutbetaling på 15 millioner kroner, en vederlagsfri overdragelse av Nergårds landanlegg i Skjervøy havn til et fiskeriutviklingselskap opprettet av kommunen, samt en endring i tilbudspliktavtalen som tidligere gjaldt 1/6, til en tilbudsplikt i tråd med gjeldende forskrifter (Fish, 2009).

Pengene ble satt i et fond administrert av Skjervøy kommune gjennom det nyetablerte kommunale selskapet Skjervøy Fiskeriutvikling AS, etablert i 2010. Selskapets vedtekter (§2) slo fast at "*Midlene skal i hovedsak benyttes til infrastrukturiltak i fiskerisektoren i hele kommunen, rekrutteringstiltak i fiskerinæringen og tiltak som har betydning for fiskeri- og havbruksnæringen i kommunen og regionen*". I første styremøte ble det disponert rundt 11,6 millioner kroner, hvorav store deler gikk til avtaler knyttet til anlegg i Skjervøy Havn og Årviksand samt Industriparken (Møteinnkalling kommunestyre 05.05.10; Solvang, 2014).

Avtalen har blitt utsatt for kritikk fra flere hold (Jørgensen, 2009). Overdragelsen av fiskebruket i Skjervøy havn ble møtt med skepsis; selv om anskaffelsen var vederlagsfri var bygningsmassen i dårlig forfatning og produksjonsutstyret hadde allerede blitt flyttet ut. Restaureringskostnadene ble av enkelte anslått til å være i millionklassen (ibid). Det har også blitt stilt spørsmål rundt enkelte tildelingsvedtak. Dette har i hovedsak dreid seg om hvorvidt det var klarhet i om tildelinger ble gitt som lån eller tilskudd og om den endelige bruken av midlene som ble tildelt (Solvang, 2014).

Da det ble vedtatt å avvikle fondet gjenstod det kun omkring en halv million kroner av de

opprinnelige 15 millionene, men noe av kapitalen var bundet opp i form av utestående lån (Bjørkli, 2013). Grunnet renteinntekter på omkring 400.000 kroner ble avviklingen utsatt, og den endelige beslutningen om avvikling tatt i oktober 2014. Etter nedleggelsen av Skjervøy Fiskeriutvikling AS ble den gjenværende kapitalen samt utestående lån overført til kommunen. Samlet sett utgjorde dette et beløp på rundt 3,6 millioner kroner, hvorav 800.000 kroner var bundet opp i rente- og avdragsfrie lån som etter ti år omgjøres til tilskudd (i praksis var dette rene tilskuddsmidler). Ideen om å benytte de resterende midlene til oppstart av et kommunalt flåtefond har vært luftet, men det er per dags dato ikke gjort noen konkrete vedtak i saken om hvorvidt midlene skal øremerkes spesifikke formål (Skog, 2014).

Ettersom det hersket uklarhet om flere forhold knyttet til enkelte av tildelingene, ble det samme år bevilget midler til en gransking av Skjervøy Fiskeriutviklings disponeringer av Nergård-pengene. Granskingen, utført av KomRev NORD<sup>15</sup>, slo fast at tildelingene gjort av Skjervøy Fiskeriutviklings styre var blitt gjort i henhold til selskapets vedtekter, og rapporten rettet ikke særlig kritikk mot verken styre eller styreleder (Haug & Skog, 2015).

Rapporten ble ikke ansett for å være dekkende nok på enkelte punkter. Den ble derfor ikke behandlet i Kontrollutvalget, men først sendt tilbake til KomRev Nord. Etter en ny gjennomgang av saken, utført av K-Sekretariatet IKS<sup>16</sup>, ble granskingen sluttbehandlet i Kontrollutvalget. Det ble her vedtatt å anbefale ovenfor kommunestyret at rapporten med eventuell relevant dokumentasjon skulle bli oversendt til påtalemyndigheten. Dette for å få en avklaring hvorvidt det burde bli tatt rettslige skritt vedrørende tildelingene fra fiskerifondet, og for å avklare et eventuelt skyldspørsmål. 21. oktober 2015 besluttet kommunestyret i Skjervøy å følge rådet fra kontrollutvalget.

## Øksnes

Tråleren "F/T Sunderøy", eid av Prestfjord AS, hadde en leveringsplikt på to kvotefaktorer til Myre i Øksnes kommune. Prestfjord AS, en del

av det Sortland-baserte fiskeri og oppdrettselskapet Holmøy Maritime AS, inngikk i 2009 samtaler med Øksnes kommune hvor målet var å forhandle fram en avtale hvor denne plikten falt bort. Motivasjonen bak avtalen lå i at tilbudsplikten, sett fra rederiets ståsted, representerte betydelige administrative kostnader i den forstand at den blant annet innebar et krav om en leverings- og driftsplan.

I henhold til §3 i forskrift for fartøy med torsketrållatelse skal det fra fartøyeiers side legges fram en halvårlig plan som redegjør for når det tas sikte på å bedrive fiske, samt til hvem eventuell fangst tenkes tilbudt. Denne leverings- og driftsplanen skal legges fram innen mai og november. Kommunen og rederiet kom til enighet om vilkårene og avtalen ble så godkjent fra departementshold.

Avtalen om bortfall av plikter i Øksnes skiller seg fra de øvrige avtalene. Den er den eneste som ikke involverer en økonomisk kompensasjon til verken eier av landanlegg eller kommunen. I motsetning til avtalen i Hasvik innebærer den heller ikke at konsesjonene forsvinner ut av regionen<sup>17</sup>, da det har vært rederiets intensjon å fortsette driften i samme område og levere fangsten til Myre Fryseterminal AS. Fryseterminalen er et heleid datterselskap i konsernet. Avtalen representerer dermed en forenkling av driftssituasjonen for rederiet. Selskapets trålere fanger cirka 16.000 tonn hvitfisk i året og landinger i Myre havn gir betydelig aktivitet knyttet til håndtering av fangst og utrusting og service til tre moderne trålere.

## Bø i Vesterålen

Trålrederiet Nergård disponerte en trålkvote med en kvotefaktor på 1,35 med tilhørende tilbuds- og aktivitetsplikt knyttet opp til et anlegg i Steinesjøen i Bø i Vesterålen.

Som følge av sviktende sildekvoter og dårlig lønnsomhet besluttet Nergård å legge ned sildeproduksjonen ved anlegget i Bø i 2012, et anlegg der det få år tidligere hadde blitt gjort betydelige investeringer (Budalen, 2012). Nergård tok initiativ til forhandlinger og i den vanskelig situasjonen for både kommune og bedrift ble det i desember 2012 presentert et avtaleutkast. Ak-

tivitetsplikten knyttet til anlegget skulle bortfalle mot en økonomisk kompensasjon på 19 millioner til kommunen, samt et samarbeid om tilrettelegging for alternativ drift ved anlegget (Jenssen, 06.12.12). Avtalen innebar ikke at leveringsplikt til Bø ble tatt ut av konsesjonsdokumentet.

Etter å ha blitt nedstemt i første runde, ble saken tatt opp igjen i kommunestyret i mars 2013 der avtalen, slik som den ble beskrevet over, ble akseptert. Når det gjaldt spørsmålet om drift ved landanlegget, ble det vedtatt å satse på levendelagring av hvitfisk. Satsingen på levendelagring er ment å gi den lokale industrien bedre forutsetninger for drift ved at tilførselen av råstoff i større grad kunne bli spredd utover året. Det endelige vedtaket ble godtatt av Nærings- og fiskeridepartementet februar 2014 med den begrunnelse at Bø kommune støttet opp om Nergårds søknad om bortfall av aktivitetsplikt. Fiskeriministeren la samtidig vekt på at *"Regjeringen er opptatt av å legge til rette for innovasjon og nyskaping som kan sikre økt lønnsomhet og aktivitet på kysten"* (Fiskeriminister Elisabeth Aspaker sitert i Leonhardsen 2014).

Disponeringen av midlene fra avtalen, kalt "Nergård-pengene", skapte diskusjon da det ble besluttet å føre midlene som driftsinntekter og dermed dekke tidligere års underskudd med det mål å få kommunen ut av ROBEK-listen (Jenssen, 28.01.14). I overkant av 10 millioner gikk med til å dekke tidligere driftsutgifter, mens de resterende midlene, rundt 8 millioner, har blitt satt inn i et kommunalt næringsfond. I motsetning til de andre avtalene beskrevet her, er ikke de resterende "Nergård-midlene" øremerket spesielle tiltak, verken innenfor fiskerinæringen eller andre områder. Anlegget for levendelagring av hvitfisk er per dags dato (oktober 2015) ikke startet opp.

## Andøy

Etter et oppkjøp av Ytterfisk & Co i 2011, overtok Prestfjord Havfiske AS tråleren "Andøybuen" samt trålkvote og tilhørende tilbudsplikt. "Andøybuen" ble senere solgt, og kvoten med leveringsplikten ble overført til tråleren

"Langøy". Forpliktelsen gjaldt overfor to bedrifter; JM Nilsen Fisk og Jangaard Export AS<sup>18</sup>, hvor begge var tilkjent en like stor del (Aune, 02.12.13). Ettersom JM Nilsen Fisk slet økonomisk kom det i november 2013 forslag om oppheving av konsesjonsvilkåret mot en økonomisk kompensasjon fra Prestfjord Havfiske. Denne avtalen ble imidlertid ikke godkjent av Andøy kommune, og derfor heller ikke av Fiskeri- og kystdepartementet. Begrunnelsen for avslaget fra departementets side var at i de tilfeller hvor slike avtaler har blitt gjennomført har det vært enighet mellom kommune, landanlegg og rederi (Aune, 26.11.13).

Kommunens avgjørelse om å ikke godkjenne den opprinnelige avtalen kom som følge av at de ikke var anerkjent som en part i avtaleutkastet. I spørsmålet om hvem som regnes som involverte aktører når det gjelder leveringspliktforbindelsene er ikke kommunene ansett som en juridisk part. Til tross for dette har kommunene hevdet at selv om de ikke er direkte tilgodesett gjennom konsesjonsvilkårene, så har leveringsbetingelsene den hensikt å skape arbeidsplasser og aktivitet i kommunene.

I februar 2014 ble en revidert avtale til en verdi av til sammen 5 millioner godkjent og gjennomført. Avtalen sikret JM Nilsen Fisk en kapitaloverføring på 4 millioner kroner samtidig som Andøy kommune fikk 1 million. Midlene gitt til kommunen ble øremerket tiltak relatert til fiskerisektoren i kommunen, og har blant annet blitt brukt til å finansiere flytebryggefasiliteter for fremmedflåten.

Tilbudsplikten til JM Nilsen Fisk ble med dette slettet, mens plikten knyttet til Jangaard Export bestod (Jenssen, 13.02.14). Kommunens valg om å gå inn for en avtale som opphevet konsesjonsvilkåret og ga bedriften på Nordmela en "redningsplanke" ble gjort av hensyn til fiskerieringen og flåten i kommunen. En eventuell konkurs for ett av fiskemottakene i kommunen ville potensielt sett hatt store negative følger for Andøy og i særdeleshet for stedet anlegget er lokalisert (Nordmela). Samtidig hadde bedriften et driftsmønster som ikke var forenelig med trålråstoffet som ble tilbudt, men som var bedre tilpasset kystflåtens leveranser.

## Diskusjon

### Hasviksporet: Når kommuner forhandler om utkjøp av plikter

Det er grunn til å anta at Gamvikdommene, sammen med den forutgående endringen av "leveringsplikt" til "tilbudspunkt", måtte oppleves som et klart tilbakeslag for kystkommuner som kjempet for å beholde leveringsmuligheter for fiskeflåten, industrijobber og befolkningsgrunnlag for å kunne tilby gode offentlige tjenester. På denne bakgrunnen tok den politiske ledelsen i flere kommuner kontakt med, eller responderte positivt på henvendelser fra, de aktuelle landanleggene og trålrederiene. Det viste seg at trålrederiene var positive til slike forhandlinger – til tross for at politiske vedtak og rettssystemet (jfr. Gamvikdommene) i praksis hadde fritatt trålerne fra å videreføre det som kommunene fortsatt anså for å være bindende leveringsforpliktelser. Resultatet av slike forhandlinger var at flere kommuner, åpenbart inspirert av avtalen som Hasvik oppnådde, inngikk avtaler om kompensasjon med de aktuelle trålrederiene. Når kommuner, rederier og begünstigede bedrifter har kommet til enighet, har departementet godkjent avtalene og slettet angjeldende plikt fra trålernes konsesjonsdokumenter.

Avtalene skiller seg fra hverandre på visse punkter, men har grunnleggende likheter. I Hasvik, Øksnes og Andøys tilfelle har avtalene medført bortfall av tilbudsplikten, mens de i Skjervøys og Bøys tilfeller innebar bortfall av aktivitetsplikten. Kompensasjonsmidlene har blitt forvaltet av kommunen i Andøy, Skjervøy og Bøys tilfelle, mens kommune og landanlegg i Hasvik forvalter fondet sammen. Avtalen i Øksnes innebar som nevnt ingen økonomisk kompensasjon, og således ingen forvaltning av midler.

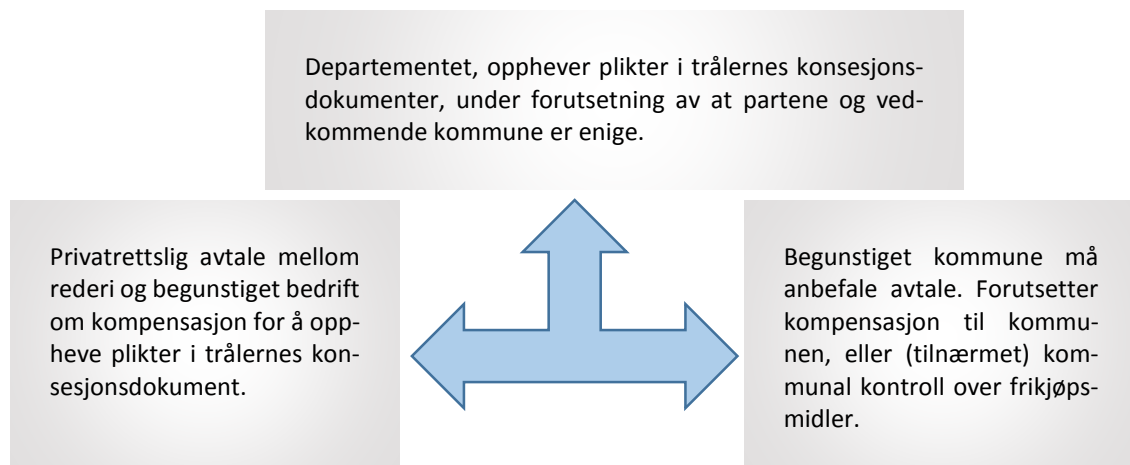
Som det er vist til i case-gjennomgangen, dreier det seg om svært komplekse saksforhold, og om særegne lokale omstendigheter. Felles var kommunenes ambisjoner om å opptre som næringspolitiske aktører og statens vilje til godkjenne avtalene. Et privatrettslig anliggende mellom landanlegg og trålrederier basert på betingelser i trålernes konsesjonsdokumenter, ble

utvidet til å omfatte også kommunene som lokalpolitiske institusjoner. Men kommunenes rolle var ikke begrenset til å godkjenne inngått avtale mellom rederi og landanlegg. Kommunene tar på seg og får bekreftet rollen som nærings- og fiskeripolitiske aktører av departementet. Dette gjorde at de inngikk i forhandlinger og med forventning om å overta kontrollen over kompensasjonsmidlene (Skjervøy, Bø, Andøy). Det var i utgangspunktet ikke selvsagt at kommunene hadde motivasjon, kompetanse og kapasitet til å initiere og styre prosesser av denne typen. Men faktisk har norske kommuner vært "innovatør fra alders tid" (Teigen *et al.*, 2013:15). Motivasjonen for å delta i lokal samfunnsutvikling er et kjennetegn ved norske (og nordiske) kommuner. Det var også tilfelle når filetindustrien med tilhørende trålere ble etablert og spesielt når staten trakk seg ut av Finotro (Finstad, 2005). I fiskeriavhengige kommuner vil det være både folkevalgte og administrativt ansatte med innsikt i fiskerinæringen. Og selv den minste kommune vil ha en næringsansvarlig ansatt samt en ordfører som i små kystkommuner

forventes å arbeide for lokalsamfunnets ve og vel, og som er gitt mulighet til det ved at de er ordførere på heltid. Det handler altså om det lokalpolitiske lederskaps rolleforståelse, motivasjon og kompetanse i en setting der fiskerinæringa er en vesentlig del av privat sektor.

Det ville ikke være uventet å oppleve motløshet og en følelse av avmakt, når det har vist seg svært vanskelig å erstatte fiskerirelatert virksomhet med andre typer næringsaktiviteter. Likevel ser vi at det lokalpolitiske lederskapet viser innovativ kraft for å oppnå en slags kompensasjon, og at kommunene ønsker å ha en hand på rattet når det gjelder bruken av kompensasjonsmidlene. Kommunalt styrte fond av betydelig størrelse ble opprettet i Bø og i Skjervøy, men det synes å være Hasvik som kom best ut med hensyn til resultater ved bruk av kompensasjonsmidlene. Og nettopp i Hasviks tilfelle var det et partnerskap med landanlegget i forvaltningen av midlene, samt involvering av også mindre næringsaktører, heller enn politisk ene-kontroll med midlene, som har gitt et positivt utfall.

## Utkjøpsavtaler; En mulighet til å kvitte seg med et utdatert virkemiddel



Figur 2 Forholdet mellom fiskeindustribedrift, trålrederi, begunstiget kommune og departementet i de tilfellene der plikter i trålerens konsesjonsdokumenter eller ervervstillatelse er opphevet.

Utkjøpsavtalene, som beskrevet i Figur 2, er kommet til under to ulike regjeringskonstellasjoner, regjeringene Stoltenberg (rød/grønn) og regjeringen Solberg (blå/blå). Dette gjør det rimelig å anta at det lenge før "Sjømatindustriutvalget" (NOU 2014:16) og "Sjømatindustrimeldingen" (Meld. St 10 (2015–2016)) var en klar

oppfatning i politisk- og administrativ ledelse at pliktregimet ikke fungerte og at man har sett etter måter å avvike dette på. Pliktregimet framstår etter hvert som en kuriositet i næringspolitikken (se teorikapittelet), en ordning som ikke fungerer etter de opprinnelige intensjonene og som heller ikke har gjort det de siste 20 årene

(se Arbo & Hersoug, 1997; Dreyer *et al.*, 2006; Finstad *et al.*, 2012; Henriksen, 2014). Hope (2002:18) definerer "et system som er karakterisert av reguleringsmessige ufullkommenheter og svakheter av ulik art" som reguleringsvikt. To regjeringskonstellasjoner har benyttet alle anledningene der kommunene har stilt seg bak utkjøpsavtaler til rette opp i reguleringsvikten.

Gamvikdommen fastslår at kommuner ikke er part i disse sakene i avtalerettslig forstand. Gjennom at staten har stilt som forutsetning at kommunene måtte godkjenne avtalene for å fjerne leveringsplikt fra trålerens konsesjonsdokument eller aktivitetsplikten fra ervervstillatelsen, har kommunene blitt tildelt en avgjørende rolle. Om den praksisen vi har beskrevet fortsetter, har kommunene stor frihet til å sette betingelser for å godkjenne avtalene, noe som spennet i Hasvik- og Øksnes casene illustrerer. Uten kommunenes aktive rolle kunne den politiske belastningen for departementet ved å rette opp i reguleringsvikten, forhindret at den ble gjennomført. I det følgende vil vi diskutere ulike aspekter ved utkjøpsavtalene og de forlagene som ligger i "Sjømatindustrimeldinga" (Meld. St 10 (2015–2016)).

## Muligheter og begrensninger ved Hasvik-modellen

Hasvik-modellen framstår som et tilsynelatende godt alternativ til pliktssystemet. "Sjømatindustriutvalget" tar i til orde for å utvikle hele plikt-systemet, men foreslo at det gjøres på en akseptabel måte, sett opp mot de krav som ble stilt da ordningen ble innført (NOU 2014:16, p 107).

De fem avtalene som er inngått viser mangfoldet i både samarbeidsløsninger og forvaltningsstrategier. Kommunene har valgt ulike strategier, og oppnådd ulike utfall. Riston-fondet forvaltes av Hasvik kommune og Norway Seafoods i fellesskap, men sistnevnte sitter med majoritet og styreleder. I tillegg til samarbeid om forvaltningen i fondet, har satsingen blitt til gjennom dialog med lokale næringsutøvere. Gjennom folkemøte med deltakelse fra lokale fiskere ble man enige om å satse på lån til innkjøp av fartøy rundt 15 meter. Dette var et stort

steg vekk fra en foreslått strategisk satsing fra kommunens side om å gå inn i ett større prosjekt, der fonders midler ville blitt bundet opp gjennom støtte til et kombinert snurrevad/kystnotfartøy på rundt 28 meter.

Kompensasjonene i seg selv gir de involverte kun et verktøy for å drive lokal næringsutvikling. Det kritiske ligger i hvordan man benytter seg av dette verktøyet. Her kan manglende kapasitet og kompetanse i småkommuner være en utfordring. Kompetanseutveksling gjennom samarbeid kan bøte på dette; en samarbeidsløsning mellom det offentlige og det private kan bidra til en "forretningsmessig sunn" involvering i foretak, samtidig som det tas hensyn til den lokale konteksten. Likevel er tverrsektorielt samarbeid ikke nødvendigvis en fruktbar løsning i seg selv. Det forutsetter tillit og god dialog mellom partene. Manglende felles forståelse om hvor man står og hvor man vil, og uklare roller kan resultere i løsninger som kun ivaretar hensynet til en av partene. Dette kan igjen øke det lokale konfliktnivået og kan føre til at man går glipp av den potensielt varige effekten av slike fond.

Satsingen på flere mindre kystfartøy gir muligens en lavere mengde råstoff enn det et større havgående fartøy kan levere, men fangsten fra kystflåten er potensielt av langt høyere kvalitet enn trålfisk og er langt bedre egnet til dagens filetproduksjon (Nilssen *et al.*, 2014). Det er også større sannsynlighet for at fangst fra mellomstore kystfartøy landes lokalt. For å overleve i en konkurranseutsatt næring hvor man i Norge har et betydelig høyere kostnadsnivå enn i andre konkurrerende land, er det nødvendig at bedriftene satser på det som gir best lønnsomhet. Ved å erstatte den opprinnelige trålkvoten med kvoter til kystfartøy som fortrinnsvis satser på linefangst, framfor å kjempe for at trålfangsten blir levert, tilrettelegger man for lønnsom produksjon.

I tillegg til betydningen av økt fangst fra kystflåten, bør man heller ikke undervurdere den symbolske effekten det å ta et "endelig oppgjør" med "pliktregimet" kan ha. I mange kommuner med en lignende problematikk kan spørsmålet rundt hva man skal foreta seg i forhold til de ulike pliktene når de driftsmessige forutsetningene endres, ligge som en hemsko. Kompen-



sasjonsavtaler gir i så måte et større rom for nytenking, samtidig som man må tilpasse seg den endrede situasjonen. Lokale bedrifter må jobbe for å gjøre seg attraktive i forhold til flåtesida, men som vi ser for Hasviks del, er det mulig å innføre bindinger for de kystfartøy som blir finansiert gjennom Riston-fondet. Disse bindingene er imidlertid knyttet til en privatrettslig avtale om finansiering og ikke til fartøykvoten eller til ervervstillatelsen. Det gir fiskeren mulighet til å selge fartøyet ut av kommunen eller flytte, men da må egenkapital og lån tilbakeføres fondet.

I forvaltningen av Riston-fondet spres risikoen gjennom mange små lån framfor en større satsing. Konsekvensene av at enkeltfartøy misligholder lån, eller taper sin egenkapital, blir dermed mindre. Gjennom et samarbeid mellom kommune og næringsliv har partene utnyttet den kunnskapen som de sitter med om både fiskerinæringen og om lokale forhold (ringvirkninger for arbeidsmarked og bosetting). Involveringen av lokale næringsutøvere i prosessen med å legge en strategi for fondet har også vært med på å bedre det lokale samarbeidsklimaet og å gi ordningen større legitimitet lokalt.

En satsing rettet mot å styrke/øke den lokale kystflåten vil ikke kun ha betydning for leveringer til landanlegget, men vil også kunne ha betydning for sysselsettingen og verdiskapingen i kommunene. Kystflåten sysselsetter ofte flere lokalt enn det et større havgående fartøy gjør, samtidig som en styrking av industrien også gir økt verdiskaping på landsiden. Dette vil kunne ha en positiv effekt på andre områder i kommunene, da i form av for eksempel økt innbyggertall, økte skatteinntekter og barn/ungdom i barnehage/skole.

Denne effekten har vist seg i Hasvik i årene etter at fondet ble opprettet. Flere større fartøy (11–14,99m) i den lokale flåten innebærer flere jobber om bord, samtidig som økt fangst har gitt mer arbeid på land. For Hasviks del har den største økningen i antall arbeidsplasser ikke vært på flåtesiden, men på nettopp landanleggene. Denne økningen henger i stor grad sammen med økte leveringer fra fremmedflåten. Disse arbeidsplassene har i stor grad blitt fylt av personer med utenlandsk opprinnelse, hoved-

sakelig personer fra Litauen og Polen, og en betydelig andel av dem bosetter seg i kommunen (Sørdahl, 2015:76)<sup>19</sup>.

### Lar Hasvik-modellen seg implementere som nasjonal modell?

Som allerede nevnt, en kontinuerlig problematisk situasjon når det kommer til å oppfylle leveringsplikten har skapt et presserende problem, og flere tar nå til orde for at det trengs nye løsninger. "Sjømatindustriutvalget" har foreslått at *"det nedsettes en kommisjon med juridisk og økonomisk kompetanse som får som oppgave å komme fram til en samfunnsmessig forsvarlig løsning på saken [pliktsystemet] som hensyntar alle parter, eksempelvis gjennom en økonomisk kompensasjon"* (NOU 2014:6 p. 107). "Sjømatindustrimeldingen" (Meld. St 10 (2015–2016)) legger fram forslag, som om de blir vedtatt, kan endre på forhandlingsstyrken til kommunene. Dersom tilbudspunkt endres til fylkesnivået og bearbeidingsplikten fjernes, vil kommunenes posisjon i forhandlinger svekkes i forhold til de avtalene vi har beskrevet foran.

Mange kommuner kan føle seg marginalisert i spørsmålet om hvem som er involverte parter og hvem som er berettiget. Likevel, gjennom både praksis i de tidligere inngåtte avtalene samt ordlyden i utredningen (*"(...) en samfunnsmessig forsvarlig løsning (...) som hensyntar alle parter"*) (NOU 2014:6 p.107) anbefaler "Sjømatindustriutvalget" i praksis at kommunene gjøres til part i saken. Dette er i så fall en fortsettelse av den praksis som er etablert og som er beskrevet i Figur 2, begrunnet med den store samfunnsmessige betydningen pliktsystemet opprinnelig hadde for mange av fiskerikommunene. Dersom forslagene i "Sjømatindustrimeldingen" (Meld. St 10 (2015–2016)) går igjennom er det fare for at antall kystkommuner i forhandlingsposisjon blir redusert til kun å gjelde kommuner som har lokalisert fiskeindustri med aktivitetsplikt.

Frikjøp av plikter fra konsesjoner eller ervervstillatelser kan innebære store verdier til alternativ anvendelse i fiskeriavhengige kommuner. Hvor store verdier det dreier seg om er det ikke enighet om og det vil også avhenge av hva

Stortinget beslutter i behandlingen av forslagene i "Sjømatindustrimeldingen" (*ibid*). Det er uansett betydelig sprik mellom anslagene. Spriket kommer av ulike oppfatninger av hva utkjøpssummene skal baseres på, hvilke plikter det gjelder og kanskje også om posisjonering i forhold til kommende forhandlinger.

De lavere anslagene for leveringsplikt baserer seg på at rederiene betaler differansen i verdi mellom en pliktig- og en ubunden trålkonsesjon. En leveringspliktig konsesjon anslås til å være verdt omkring 90 millioner, mens en konsesjon uten tilhørende plikter verdsettes litt høyere, rundt 100 millioner. Årsaken til at det er så vidt liten differanse er effekten av overgangen fra leveringsplikt til tilbudsplikt. Den gir langt på veg trålere med tilbudsplikt samme økonomiske betingelser som fiskereide trålere. Dersom dagens regime med sikkerhet vil være uendret, eventuelt ikke blir endret til ugunst for rederiene, er det ikke et presserende behov for trålredier til å kjøpe seg fri fra avtalene. Det er imidlertid en risiko for forverrede vilkår knyttet til endrede betingelser, som vist med forslagene som ble sendt ut på høring fra Fiskeri- og kystdepartementet i 2012 og 2013 (Henriksen 2014). Avhengig av faktorer som vurdering av risiko og viljen til å betale seg ut, regner "Norsk Fiskerinæring" (2015:45–52) med mellom 2 og 10 millioner per konsesjon når det gjelder leveringsplikten. I følge Fiskeridirektoratet er det ved slutten av 2015 46,5 trålkvotefaktorer med tilknyttede plikter<sup>20</sup>. Utkjøp av de resterende leveringsplikter vil i så fall generere kompensasjoner på samlet mellom 93 og 465 millioner.

Når det gjelder den gjenværende industriplikten, ligger den kun på trålere eid av Havfisk ASA og plikten omfatter 29,6 enhetskvoter<sup>21</sup>. Norsk Fiskerinæring (*ibid*) har anslått at frikjøp av aktivitetsplikten fra anleggene vil komme på 250 millioner kroner. Dette anslaget er basert på samtaler med næringsaktører og er langt høyere per anlegg, enn hva som er oppnådd så langt (Skjervøy og Bø). Dette tyder på at aktivitetsplikten føles mest tyngende av de næringsaktørene som et intervjuet. Dersom Norsk Fiskerinærings antakelser og forutsetninger holder, vil det være snakk om mellom 343 og 715 millioner for et totalt frikjøp fra alle plikter.

Legger man kompensasjonen i de tidligere inngåtte avtalene til grunn tilsier praksis en sum nærmere de mer moderate anslagene. Basert på Riston-avtalen kan man se for seg omkring 17,5 millioner for frikjøp av de tidligere leveringspliktige konsesjoner. Hva angår aktivitetsplikten lå det tilleggssytelser<sup>22</sup> i avtalen med Skjervøy kommune. Det er derfor best å legge avtalen med Bø kommune til grunn for prisnivået, men det finnes to alternative måter å forstå utkjøpet. Den ene er utkjøp av aktivitetsplikten fra enhetskvoter og den er 14 millioner<sup>23</sup> per kvote. Med 46,5 kvoteenheter med leveringsplikt vil et frikjøp komme på 814 millioner kroner, og med 29,6 enhetskvoter med aktivitetsplikt vil et frikjøp komme på kr 414 millioner. Det andre alternativet er å betrakte utkjøpet som frikjøp av plikten som ligger på industribedriften. Med fem bedrifter<sup>24</sup> og "Bø-pris" kan verdien fastsettes til 95 millioner. Et utkjøp av samtlige plikter etter disse to alternativene vil ligge mellom 909 og 1.228 millioner.

Det høyeste anslaget har tatt utgangspunkt i totalverdien av en konsesjon omsatt på det frie markedet, og ikke kun differansen mellom pliktbelagte- og frie konsesjoner. Denne vurderingen er gjort i et notat som skal være presentert for politisk ledelse i Nærings- og fiskeridepartementet (Ludvigsen<sup>25</sup>, 2015). Ideen er at man kjøper ut hver enhetskvote til markedspris og derigjennom får slettet alle plikter. Dermed blir utkjøpssummen etter gjeldende markedspris 100 millioner/enhetskvote. Med 46,5 enhetskvoter med plikter er det dermed snakk om totale verdier 4,65 milliarder kroner. I nevnte notat anslås det realistiske beløpet å ligge mellom 2,5 og 3,5 milliarder, uten at det redegjøres nøye for hvordan man kommer fram til anslaget. Det kan for eksempel være at rederiene ikke kjøper seg ut eller at det ikke vil være snakk om full markedspris.

Det laveste anslaget vil komme om Stortinget slutter seg til forslagene i "Sjømatindustrimeldingen" (Meld. St. 10 (2015–2016)). Tilbudsplikt på fylkesnivå, som i tillegg skrives inn i konsesjonsdokumentene, vil trolig stille trålredierene i en gunstig situasjon<sup>26</sup> som de ikke er villige til å kjøpe seg ut av. Uansett vil fylkeskommunene måtte bli forhandlingsmotpart, og man kan bli stilt ovenfor fordelingspolitiske spørsmål

i bruken av eventuelle kompensasjonsmidler. I tråd med overstående resonnementer vil det være resonnementene rundt "Bø-prisene", og "Norsk Fiskerinæring" (2015:45–52) sine overlegninger, som gir spennet for utkjøp/kommisjonsfastsettelse. I og med at "Norsk Fiskerinæring" sin vurdering av utkjøp av aktivitetsplikt havner innenfor Spennet i "Bø-priser" vil anslaget ligge mellom 95 og 414 millioner.

Tabell 1 gir et øvre og nedre anslag over størrelsene på de verdiene som kan frigjøres til alternativ anvendelse. Spriket er stort og, følger staten den praksis som er etablert og illustrert i Figur 2, skal det uansett gjennomføres forhandlinger eventuelt en kommisjonsvurdering. Ut fra etablert praksis anser vi det som lite trolig at rederiene vil akseptere å kjøpe fri leveringspliktene i enhetskvoter som de allerede eier, til full markedspris. Tidligere utkjøpsavtaler har skapt en referanse for eventuelt nye forhandlinger. Det store spriket, spesielt i verdisetting av aktivitetsplikten er verd å merke seg. Det realistiske nivået kan være cirka 1 milliard kroner, men dette forutsetter at Stortinget legger til grunn Sjømatindustriutvalgets forslag (NOU 2014:6) istedenfor "Sjømatindustrimeldinga" (Meld. St 10 (2015–2016)). Det kan uansett være snakk om potensielt store verdier frigjort til alternative formål. Den totale verdien på investeringene gjort via Riston-fondet anslås til å være omkring 25–30 millioner (Sørdahl, 2015:39), altså har fondet generert dobbelt så store investeringer som inngangsverdien. Samme effekt kan forventes i lignende fond.

Så langt har det ikke blitt lagt føringer fra departementet på innholdet i eventuelle nye avtaler ut over at partene må være enige og avtalene må være innenfor gjeldende fiskerilovgivning.

Forhandlingsresultatene har fastlagt størrelse på kompensasjonene, føringer for bruk av midlene, herunder selskapsform og eierforhold. Skulle forslagene i stortingsmeldingen bli vedtatt, vil det derimot bli lagt visse premisser for kompensasjonssummene det forhandles om.

Flere sammenfallende forhold har vært med på å sikre et godt resultat i Hasvik i årene etter innføringen av modellen. Nærhet til gode fiskefelt er dog en konstant, men en positiv utvikling i ressursene og en aktiv fiskeindustri bør ikke undervurderes. Likevel kan man peke på graden av samarbeid og dialog som involverer riks- og lokalpolitikere, fiskeindustri og fiskere som sentrale faktorer, noe som andre kommuner også kan lære av. Tatt i betraktning den relativt beskjedne andelen av landingene fartøyene finansiert med Riston-midler står for, kan en lærdom også være at modellen har bidratt til å skape en langt mer positiv giv i samarbeidet mellom kommunen og næringslivet, enn Gamviksporets "tapsfortelling" om forsømte plikter. Bruk av midlene til finansiering av den lokale kystflåten i Hasvik gir SKI en varig karakter, under forutsetning at fondet ikke må ta tap og at det drives på forretningsmessige vilkår. Lokale forhold kan tilsa at det for andre kommuner kan være utfordringer som kan være viktigere enn satsing på lokal kystflåte, noe som var tilfelle for både Skjervøy og Andøy. Flere kommuner har allerede etablert kommunale flåtefond enten i egen regi eller i samarbeid med fylkeskommunen og Innovasjon Norge. Eventuelle føringer fra departementets eller Stortingets side, bør åpne for løsninger som gir fleksibilitet og mulighet for lokale tilpasninger, basert på den type samarbeid og involvering som SKI og Hasvik kommune er et eksempel på.

Tabell 1 Spennet i vurderinger over verdier av frikjøp (verdier i millioner kr)

	Meld. St 10 (2015–2016)	Norsk Fiskeri- næring	Hasvik- og Bø- priser	Maksimalanslag
Leveringsplikt/tilbudspunkt	0	93–465	814	2 500–4 650
Aktivitetsplikt/ industriplikt	95–414	250	95–414	0
Sum Utkjøp	95–414	343–715	909–1 228	2 500–4 650

En viktig ting å være klar over med de løsningene som er valgt så langt, er at de ikke har medført økt kvotegrunnlag for kystflåten. Trålerne har beholdt sine kvoter, og selv om kystfartøyer i Hasvik har utvidet sine kvoter ved hjelp av lån og EK fra SKI, har det skjedd innenfor rammen av den samlede kvotegrunnlaget for kystflåten. Dermed har kompensasjonsavtalene vært tilpasset den interne enigheten i Norges Fiskarlag om fordeling av kvoter mellom kystflåten og havfiskeflåten, den så kalte trålstigen. Storting og Regjering har godtatt denne som en fordelingsnøkkel, og det er lite som tyder på at det er politisk vilje til å endre den. Dette betyr i så fall at kvotegrunnlaget er gitt, og at det er de eksisterende fartøyene med kvoter i lukket kystgruppe (gruppe 1) som vil bli objekter for eventuelle kvoteutvidelser i "fondskommuner".

En rask avvikling av pliktsystemet har potensiale til å stille store midler til rådighet både fra eventuelle fond direkte og fra kapitalmarkedet. Dersom fondene bidrar med egenkapital og lån, med prioritet etter kredittinstitusjoner, så vil tilgjengelig kapital for å kjøpe fartøy og kvoter i kystflåten øke betraktelig. Dersom alle velger SKI-modellen, med investeringer på flåtesida, kan dette gi to effekter:

- De kommunene som fra før var begünstiget med trålere med leveringsplikt vil bli bedre stilt i konkurransen om kvoter, og en vil kunne få geografisk refordeling av rettigheter der "fonds-kommunene" vil bli vinnere og alle andre tapere, deriblant sårbare fiskerikommuner.
- Når tilgang på billig kapital øker, med en gitt og definert kvotemengde, er det overveiende sannsynlig at prisene på fartøy med kvoter presses opp.

Valg av et nasjonalt fond, som alle vil kunne få finansiering fra, vil kunne dempe refordelingseffekten, men ikke priseffekten. Det er fare for at oppslutningen om en slik løsning fra kommuner som er begünstiget av pliktregimet, ikke vil være spesielt stor. Løsninger som kompenserer kommunene, men der midlene må brukes til å styrke relevant infrastruktur eller den kommunale økonomien, vil kunne få lokal oppslutning, men ikke ha de overfor nevnte refordelings- og prisvirkningene.

## Konkluderende bemerkninger

Innledningsvis stilte vi tre spørsmål: Hvordan har spenningene mellom hensynet til en viktig eksportnæring og distriktpolitiske mål etter hvert ført til et dysfunksjonelt system? Og hvordan responderer kystkommuner for å kompensere for endringer i fiskerinæringens rammebetingelser herunder fiskeripolitikken? Og sist, kan et stortilt utkjøp av plikter, der kompensasjonen anvendes til kjøp av kystfiskefartøy med kvoter føre til uønskede effekter?

Filetindustrien, som etter hvert fikk trålere, ble etablert som del av etterkrigstidens korporative næringspolitikk. Industrieide trålere representerte imidlertid et brudd av hovedpilarene i norsk fiskeripolitikk, nemlig at fiskefartøy skal eies av aktive fiskere. (Aegisson, 1993; Søylen, 2002; Finstad, 2005; Lie, 2012). Til tross for at strukturelle, teknologiske og markedsmessige endringer har gjort at konseptet ikke fungerer (Dreyer *et al.*, 2006) har det ikke blitt avvirket. Dette til tross for at den korporative politikken ble erstattet med en liberal næringspolitikk i løpet av 1980-tallet (Lie, 2012). Selv om pliktsystemet ikke har fungert etter intensjonene har det blitt tilpasset (tilbudsplikt, bearbeidingsplikt og aktivitetsplikt) og beholdt heller en avvirket. Markedsmessige forhold har ført til at stadig større andeler av fisken har blitt landet fryst og foredlet utenfor de begünstigede regionene. Dette har skapt store spenninger mellom de distriktpolitiske intensjonene bak ordningene og hva de er i stand til å levere i form av sysselsetting og bosetting.

Etter at det ble klart at rettssystemet ikke gav medhold i at opprinnelige distriktpolitiske intensjoner skal gjelde over senere tilpasninger i politikken, valgte fem begünstigede kommuner strategier som har ført til avvikling av plikter, fire av disse mot økonomisk kompensasjon. Systemet har vist klare tegn på reguleringssvikt (Hope, 2002). Det gjør det rimelig å anta at staten har lett etter måter å avvikle pliktsystemet på, og at kommunenes initiativ har vært velkomne blant annet fordi det har dempet den politiske belastningen ved avvikling.

Kystkommunenes respons på reguleringssvikten og statens tilbaketrunkne rolle, har vært å tre inn på arenaen som næringspolitisk aktør. Kommunene har i tråd med kommunal innovasjonsteori (Teigen *et al.*, 2013) søkt løsninger som har enten direkte sikret lokal aktivitet (Øksnes), eller har gitt økonomisk kompensasjon til næringsliv og/eller kommuner. Kommunene har involvert ulike deler av lokalt næringsliv i etablering av ny virksomhet så vel som i tilrettelegging av infrastruktur.

I vår drøfting av konsekvensene av at Hasvikmodellen gjøres til en nasjonal modell, har vi kommet til at så lenge fordeling av kvoter mellom kystflåten og havfiskeflåten ligger fast, vil bruk av eventuelle kompensasjoner til kjøp av kystfiskefartøy (noe som er sterkt ønskelig lokalt) kunne få to uønskede effekter: En geografisk refordeling av kvoter i favør av de begunstigede kommunene og at prisene for kvoterettigheter vil presses opp. Bruk av kompensasjoner til generell styrking av kommunal økonomi, eller infrastruktur, vil imidlertid ikke ha slike effekter.

## Referanseliste

- Aegisson, G. (1993). *Industrial Change and Development from Macrolevel Organizational Perspectives*. Doctoral Dissertation. Department of Industrial Management and Work Science. The Norwegian Institute of Technology. University of Trondheim.
- Angelsen, E., T. Ringholm & J. Bro (2015). Brikker som mangler. Kunnskap om næringsrettet samfunnsutvikling og kommunestørrelse. Rapport 2015:4, Norut, Alta.
- Arbo, P. & B. Hersoug (1997). The globalization of the fishing industry and the case of Finnmark. *Marine Policy*, **21**: 2.
- Aune, J. (26.11.13). Vesterålen Online: Tilbyr 1 million for å slippe leveringsplikt. <http://www.vol.no/nyheter/andoy/article8691621.ece>
- Aune, J. (02.12.13). Vesterålen Online: Vil ha halvparten. <http://www.vol.no/incoming/article8746249.ece>
- Bjørkli, V. (04.05.13). Folkebladet: Bare 500.000 igjen av Nergård-pengene. <http://www.folkebladet.no/nyheter/article7510407.ece>
- Budalen, A. (27.11.12). NRK Nordland: 22 personer mister jobben ved fiskeanlegg. <http://www.nrk.no/nordland/nergard-legger-ned-i-bo-1.8834498>
- Brox, O. (1984). *Nord-Norge – fra allmenning til koloni. Troms-Oslo-Bergen-Stavanger*: Universitetsforlaget, kap. 18 "Fiskerinæringa reorganiseres", pp. 176–190.
- Dreyer, B., J.R. Isaksen, B.I. Bendiksen & S.A. Rånes (2006). Evaluering av leveringsplikten. Rapport 1/2006, Fiskeriforskning, Tromsø.
- Enoksen, R. (19.12.89). Nordlys: Trålerederi på Skjervøy. Atekst/Retriever.
- Fenstad, A. (13.11.15). Fiskeribladet Fiskaren: Dette betyr at trålerne kan gjøre som de vil. <http://fiskeribladet-fiskaren.no/nyheter/?artikkel=43806>
- Finnmark Dagblad (09.06.08). Får 17,5 millioner for Sørvær-kvote. <http://www.finnmarkdagblad.no/nyheter/article3595752.ece>
- Finstad, B.-P. (2005). *Finotro – statseid fiskeindustri i Finnmark og Nord-Troms – fra plan til avvikling*. Doktoravhandling, Universitetet i Tromsø. Tromsø.
- Finstad, B.-P. (2007). *Fra moderne storvær til seinmoderne utkant. Kiberg 1945–2000*. I Niemi, E. (red.): *Partisanbygda. Fiskeværet mellom øst og vest, Kiberg*. Bygdelaag: Vadsø.
- Finstad, B.-P. (2010). *Parti, konsern, stat. Arbeiderpartiet og den statseide fiskeindustrien i Nord-Norge, Arbeiderhistorie 2010*. Årbok for arbeiderbevegelsens arkiv og bibliotek. Oslo.
- Finstad, B.-P. (2014). *Markedstilpasning og globalisering*. I Kolle N. og Christensen p. (red.) *Havet, fisken og oljen. 1970–2014*. Norges fiskeri- og kysthistorie, bind IV. Fagbokforlaget.
- Finstad, B.-P., E. Henriksen & P. Holm (2012). *Fra krise til krise – forventninger og svik i norsk fiskerinæring*. *Økonomisk fiskeriforskning*, **22**:1, pp. 33–54.
- Fish.no (21.07.09). Nergård beholder trålkvotene. <http://www.fish.no/fiskeri/1082-nergard-beholder-tralkvotene.html?tmpl=component&print=1&layout=default&page=>
- Fulsås, N. (1996). *Kvifor fekk ikkje industrikapitalismen fotfeste i Nord-Norge? Utsyn over nordnorsk økonomi fra merkantilisme til velferdsstat*. I Eriksen, E.O. (ed.). *Det nye Nord-Norge. Avhengighet og modernisering i nord*. Bergen:Fagboklaget.
- Giddens, A. (1991). *The Consequences of Modernity*. Cambridge: Polity Press.

- Haug, I. & K.N. Skog (21.05.15). Framtid I Nord: Får ikke alle svarene. <http://www.framtidinord.no/pluss/article10987581.ece>
- Henriksen, E. (2014). Bedrift og virkemiddel – Om den nordnorske fiskeindustrien med trålere. *Praktisk økonomi & finans*, 30:2, pp.130–142. Oslo: Universitetsforlaget.
- Henriksen, E. (2013). Lønnsom foredling av hvitfisk i Norge – hva skal til? Oppsummering av foredragsserie holdt for LO, supplert med relevant litteratur. Rapport 44/2013, Nofima, Tromsø
- Henriksen, H. (12.01.90) Nordlys: Skjervøy har kjøpt. Atekst/Retriever.
- Hirschmann, A.O. (1970). *Exit, voice and loyalty*. Cambridge, Mass.: Harvard University Press.
- Hope E. (2002). Kapittel 1: Næringspolitikk for en ny økonomi. Noen problemstillinger og utfordringer. I Hope E. (red) Næringspolitikk for en ny økonomi. Fagbokforlaget. Bergen
- Horn, K-S. (13.11.15). NRK Finnmark: Mister rett til fisken: -En krigserklæring mot kysten. [http://www.nrk.no/finnmark/mister-rett-til-fisken\\_-\\_en-krigserklaering-mot-kysten-1.12651548](http://www.nrk.no/finnmark/mister-rett-til-fisken_-_en-krigserklaering-mot-kysten-1.12651548)
- Hålogaland lagmannsrett (2008). Øst-Finnmark tingrett TOSFI-2005-66463 - Hålogaland lagmannsrett LH-2007-50902.
- Høyesterett (2008). Øst-Finnmark tingrett TOSFI-2005-66463 - Hålogaland lagmannsrett LH-2007-50902 - Høyesterett HR-2008-1280-U, (sak nr. 2008/953), sivil sak, anke over dom. Publisert: HR-2008-1280-U
- Jacobsen, A.R. (1996). *Fra brent jord til Klondyke: Historien om Findus i Hammerfest og norsk fiskeripolitikkens elendighet*. Universitetsforlaget.
- Jensen, T.J. (13.11.15). Bladet Vesterålen: -Arroganse, judaspenger og belønning til svikere. <http://www.blv.no/hadsel/nyheter/fiskeri-og-havbruk/arroganse-judaspenger-og-belonning-til-svikere/s/5-9-77575>
- Jenssen, E. (06.12.12). Vesterålen Online: Legger 19 millioner på bordet. <http://www.vol.no/incoming/article6774853.ece>
- Jenssen, E. (28.01.14). Vesterålen Online: Mener Nergård-millionene er ført riktig. <http://www.vol.no/nyheter/bo/article9031331.ece>
- Jenssen, E. (13.02.14). Vesterålen Online: Opphever leveringsplikt til Andøy. <http://www.vol.no/nyheter/andoy/article9146509.ece>
- Jørgensen, M. (27.10.09). Framtid i Nord: Ikke selg Skjervøys framtid! <http://www.framtidinord.no/nyheter/article304220.ece>
- Kristoffersen, T.K. (19.07.14). Finnmark Dagblad: Ikke morsomt å være anmeldt. <http://www.finnmarken.no/finnmarkdagblad/nyheter/article7484778.ece>
- Kvile, K. (13.11.15). Fiskeribladet Fiskaren: En krigserklæring mot Nord-Norge. <http://fiskeribladetfiskaren.no/nyheter/?artikkel=43800>
- Larsen, H.O & N. Aarsæther, red. (1985). *Kommunalt tiltaksarbeid*. Oslo: Universitetsforlaget, Tromsø.
- Leonhardsen, M. (12.02.14) Bladet Vesterålen: Sletter industriplikt. <http://www.blv.no/lokalsider/bo/article7165592.ece>
- Lie, E. (2012). Norsk økonomisk politikk etter 1905. Universitetsforlaget.
- Ludvigsen, S. (2015). Fiskeripolitikk/ressursforvaltning/tilpasning til markedets ønske om kvalitetsprodukt. Upublisert arbeidsnotat.
- Myreng, K-E. & T. Skeie (10.02.09). NRK Nordnytt: Tolv mottak og fiskebruk legger ned. <http://www.nrk.no/nordnytt/tolv-mottak-og-fiskebruk-legges-ned-1.6474718>
- Meld. St. 10 (2015–2016). En konkurransekräftig sjømatindustri. Meling til Stortinget. Tilråding fra Nærings- og fiskeridepartementet 13. november 2015.
- Nilssen, J., B.A. Bertheussen & B. Dreyer (2014). Hvilken råstoffstrategi er mest lønnsom for norske filetbedrifter. *Økonomisk fiskeriforskning*, 1-2014, pp. 1–17.
- Norsk Fiskerinæring (2015). Plikter til besvær. Norsk fiskerinæring nr. 4–2015, pp 45–52.
- NOU (2002:13). Eierskap til fiskefartøy. Avgitt til Fiskeridepartementet 21. juni 2002.
- NOU (2014:6). Sjømatindustrien. Utredning av sjømatindustriens rammevilkår. Avgitt til Nærings- og fiskeridepartementet 16. desember 2014.
- Pedersen, G. (13.11.15). Nordlys: -Største ran av Nord-Norge siden nazistene brente Finnmark. <http://www.nordlys.no/storste-ran-av-nord-norge-siden-nazistene-brente-finnmark/s/5-34-287370>
- Regjeringen.no (2012). *Strammer inn leveringsplikten for torsketrålere*. Pressemelding Fiskeri- og kystdepartementet nr. 80. <https://www.regjeringen.no/no/aktuelt/strammer-inn-leveringsplikten-for-torske/id707079/>
- Reich, R. (1991). *The Work of Nations. A Blueprint for the Future*. London: Simon & Schuster.
- Ringholm, T., H. Teigen & N. Aarsæther (2013). *Innovative kommuner*. Oslo: Cappelen-Damm Akademisk.
- Roaldseth, S.L. (25.10.13). NRK Møre og Romsdal: Giske Havfiske satser for fullt. <http://www.nrk.no/mr/giske-havfiske-satser-1.11317556>

- Skog, K.N. (27.02.14). Framtid i Nord: Har fått pengene tilbake. <http://www.framtidinord.no/nyheter/article9228577.ece>
- Solvang, O. (08.05.14). Nordlys: Kommune bruker 600.000 til gransking av tidligere ordfører. <http://www.nordlys.no/nyheter/article7341431.ece>
- Storaunet, A. & S.S. Møller (23.04.14). NRK Nordnytt: Anklages for korrupsjon etter kvotesalg. <http://www.nrk.no/nordnytt/anklages-for-korrupsjon-1.11678996>
- Søylen E. (2002). *Hvorfor gikk det galt? Statens rolle i utviklingen av norsk næringsliv etter 1945*. Gyldendal Akademisk.
- Sørdahl, P.B. (2015). Hasvik og Riston-modellen: en studie av innovative løsninger på problematikk knyttet til trålerens leveringspliktavtale. Masteravhandling, Universitetet i Tromsø. Tromsø.
- Teigen, H., T. Ringholm & N. Aarsæther (2013). Innovatør frå alders tid. I Ringholm *et al.*, (red.). Innovative kommuner. Oslo: Cappelen Damm Akademisk, pp. 15–30.
- Øst-Finnmark tingrett (2006) TOSFI-2005-66463-2.

## Faktaboks

### Pliktene

Deltakerlovens § 6 stiller som hovedregel krav til at ervervstillatelse (tillatelse til å eie fiskefartøy) bare kan gis til aktive fiskere. Samme paragraf åpner imidlertid for unntak, "når næringsmessige og regionale hensyn tilsier det" og ved enkeltvedtak kan det gjøres unntak fra kravet. Det er betingelsene i enkeltvedtak, for torsketrålere eid av fiskeindustrien, som er skrevet inn i fartøyenes konsesjonsdokumenter eller gitt som betingelser for erverv, som utgjør pliktssystemet. Torsketrålere eid av aktive fiskere er ikke underlagt denne typen pliktregime, med mindre det dreier seg om rettigheter som opprinnelig var underlagt leveringsplikt.

### Leveringsplikt

Leveringsplikten er skrevet inn i industrieide torsketråleres konsesjonsdokumenter. Plikten i sin opprinnelige form påla vedkommende fartøy å levere sine fangster til bestemte anlegg eller nærmere definerte regioner. Fangsten skal leveres ubearbeidet, det vil si sløyd fersk eller fryst. Denneplikten står fortsatt i konsesjonsdokumentene til tross for at pliktens innhold ble redefinert i 2003.

### Tilbudspunkt

I 2003 ble leveringsplikten gjort om til en tilbudspunkt uten at konsesjonsdokumentene ble endret. Denne ordninga gjelder i dag. Vedkommende fartøy ble nå pålagt å tilby minst 80 % av torsken og 60 % av hysa til de begunstigede anleggene og definerte geografiske regioner i Nord-Norge. Antall "begunstigede" bedrifter ble etter dette samtlige bedrifter som driver bearbeiding av fisk i landsdelen. Anleggene ble ikke pålagt å kjøpe fisken. Dersom ingen av de aktuelle bedriftene vil kjøpe, kan fisken omsettes fritt. Fisken skal tilbys ubearbeidet.

### Bearbeidingsplikt

Bearbeidingsplikt ble innført i 2006 og gjelder fortsatt. 70 % av torsken omsatt etter tilbudspunkt, og som kjøpes av en begunstiget bedrift, må etter denne bestemmelsen bearbeides av bedriften som kjøper fangsten.

### Aktivitetsplikt

Ved en del eierskifter i fiskeindustri som eide trålere ble det etter midten av 1990-tallet satt som betingelse for ervervstillatelse en pålagt aktivitetsplikt/industriplikt på noen av de anleggene som var begunstiget. Etter at Nergård AS har kjøpt seg fri fra sine plikter til aktivitet i Skjervøy og Bø, er resterende aktivitetsplikt knyttet til konsesjoner eid av Havfisk ASA.

**Vedlegg: Oversikt over kompensasjonsavtaler i Hasvik, Skjervøy, Bø, Andøy og Øksnes kommuner**

	Hasvik	Skjervøy
Parter	Hasvik kommune, Giske Havfiske, Sørvær Holding v/Norwegian Fish Company (senere kjøpt opp av Norway Seafoods).	Skjervøy kommune, Nergård AS, Ytre Rolløya AS, Skaretfisk AS (de to sistnevnte er datterselskap i Nergård).
Tidspunkt for avtalen	Juni 2008	Oktober 2009
Hovedpunkter i avtalen	Bortfall av leveringsplikt mot kompensasjon på 17.5mill. betalt til Sørvær Holding. Lånt ut til oppstartet selskap med fratrekk av 28% skatt.	Bortfall av aktivitetsplikt mot kompensasjon på 15mill., anlegg i Skjervøy havn overdratt til kommunen, samarbeid om ny aktivitet ved anlegg i Lauksundskaret, og leveringsplikt i tråd med gjeldende forskrifter.
Administrering av kompensasjon og eierforhold	Fondet forvaltet i et oppstartet selskap (Sørvær Kystfiskeinvest AS (SKI AS)). Deleid mellom Norway Seafoods (51%) og Hasvik kommune (49%). To styremedlemmer fra hver part, NWS utpeker styreleder.	Fondet forvaltet i et oppstartet selskap (Skjervøy Fiskeriutvikling AS). Heleid av Skjervøy kommune.
Overordnet mål/formål med fondet	"(...) å sikre stabil råstofftilgang til anlegget på Sørvær gjennom hele året (...)" og å "drives på kommersiell basis [med] fornuftig avkastning på investeringer".	"Midlene skal i hovedsak benyttes til infrastrukturtiltak i fiskerisektoren (...), rekrutteringstiltak (...) og tiltak som har betydning for fiskeri- og havbruksnæringen i kommunen og regionen."
Medvirkning i prosess og forvaltning	Strategi bestemt/endret gjennom folkemøter, og deleid eierskap mellom det kommunale og det private.	Vedtekter foreslått av rådmann, vedtatt av kommunestyre. Kommunalt forvaltet.
Satsinger	Lån til lokale næringsdrivere for anskaffelse av båt/kvote eller utvidelse av drift.	Tilskudd og (ansvarlige) lån til infrastrukturtiltak (renovasjon/prod.midler), og til (utstyr til) fiskefartøy.
Tilstand per dags dato	Gitt lån til 7 fartøy, hvorav 6 ennå er i kommunen.	Skjervøy Fiskeriutvikling AS avvirket i 2014, offentlig gransking av selskapets disponeringer, og 2.5mill samt utestående lån på 300.000 og 500.000 overført til kommunen.



	Bø	Andøy
Parter	Bø kommune, Nergård AS.	Prestfjord AS, JM Nilsen AS, Andøy kommune.
Tidspunkt for avtalen	Februar 2014	Februar 2014
Hovedpunkter i avtalen	Bortfall av aktivitetsplikt mot kompensasjon på 19mill., og samarbeid om oppstart av anlegg for levendelagring av fisk.	Bortfall av leveringsplikt mot kompensasjon på NOK 4mill. til landanlegg og NOK 1mill. til kommune.
Administrering av kompensasjon og eierforhold	Kommunalt forvaltet. Ca. 8mill. satt inn i næringsfond, resten brukt til å dekke tidligere års underskudd.	Kompensasjonen til kommunen ført i kommunens kapitalbudsjett.
Overordnet mål/formål med kompensasjonen	Kompensasjonen behandles som et vanlig næringsfond og er ikke øremerket spesielle tiltak.	Landanlegg: Økonomisk garanti for vinteren 2014. Kommune: Kompensasjonen skal; "øremerkes formål innenfor fiskerisektoren i kommunen".
Medvirkning i prosess og forvaltning	Disponering av midler vedtatt av kommunen.	Disponering av midler vedtatt av kommunen.
Satsinger	Kompensasjonen er ikke øremerket konkrete tiltak.	Ingen konkrete satsinger, kun investeringer rettet mot fiskerinæringen i kommunen.
Tilstand per dags dato.	Gitt lån til enkelte fiskefartøy. Levendelagring ikke startet opp ennå.	Deler av midlene har blitt benyttet til utbygging av flytebrygge for å fasilitere fremmedflåten.

	Øksnes
Parter	Prestfjord AS, Øksnes kommune
Tidspunkt for avtalen	2009
Hovedpunkter i avtalen	Bortfall av leveringsplikt mot at Prestfjord utbygger/utvikler Myre Fryseterminal, og framtidige landinger skal gå gjennom fryseterminalen. Ingen økonomisk kompensasjon.
Administrering av kompensasjon og eierforhold	Avtalen innebar ikke en økonomisk kompensasjon, og dermed ikke et fond.
Overordnet mål/formål med kompensasjonen	Ingen økonomisk kompensasjon. Avtalen er ment å sikre gode vilkår for landindustrien (Myre Fryseterminal).
Medvirkning i prosess og forvaltning	Forhandlinger mellom kommune og rederi. Ingen økonomisk kompensasjon, dermed er forvaltning ikke relevant.
Satsinger	Fortsatt drift og leveringer til Myre Fryseterminal.
Tilstand per dags dato.	Fortsatt drift og leveringer til Myre Fryseterminal.

## Sluttnoter

- 1 Etablert på 7 steder i Finnmark og Nord-Troms på 50-tallet med staten som 98 % aksjonær. Finotro slet gjennom hele sin levetid økonomisk og staten solgte seg ut i 1986.
- 2 Etablert i Hammerfest i 1952 med sjokoladeproduzenten Freia i hovedsetet. Etter hvert solgt til det Sveitsik baserte internasjonale matvarekonsernet Nestlé.
- 3 I dag finnes bestemmelsen i § 6 i "Lov om retten til å delta i fiske og fangst (deltakerloven)". LOV-1999-03-26-15
- 4 Fram til begynnelsen av 1990 tallet var det forbudt for utenlandske fartøy å lande fangster i norsk havn, med mindre de hadde fått dispensasjon. Speilvendingen førte til at det ble tillatt, med mulighet for å forby.
- 5 Flere kvoter kan legges på samme fartøy
- 6 Forskrift om leveringsplikt for fartøy med torsketrållatelse. All bearbeiding inkludert filet, men ikke ubearbeidet fersk eller fryst fisk.
- 7 Tilbudspunkt var imidlertid innført fra 2003.
- 8 Landanlegget er ved noen anledninger referert til som "Sørvær Fiskeindustri AS".
- 9 Sørvær Holding AS var et datterselskap av Norwegian Fish Company Export AS (NFC). NFC var deleid mellom NFC Holding AS og daværende Aker Seafoods (senere Norway Seafoods) med 50% eierandel hver (Bergersen 2007). Norway Seafoods fikk i 2008 full eierandel i NFC gjennom oppkjøp av de resterende 50% av aksjene, og overtok dermed driften av anlegget på Sørvær.
- 10 Dagens (september 2015) Atlantic Viking har i 2,6758 enhetskvoter på torsk og hyse, 3 enhetskvoter for sei i nord og 1 for sei i sør
- 11 Sørvær Holdings eierandel er i dag overtatt av Norway Seafoods AS gjennom oppkjøpet referert til tidligere.
- 12 Det er tillatt at andre enn aktive fiskere eier inntil 49,9 % av fiskefartøy med rettigheter.
- 13 For nærmere informasjon; se møtereferater/-innkalling fra kommunestyret på Hasvik kommunes hjemmesider: <http://www.hasvik.kommune.no/sakslister-og-moeteprotokoller-for-kommunestyret-2008.4449731-37205.html>
- 14 For nærmere informasjon; se møtereferater /-innkalling fra formannskapet på Hasvik kommunes hjemmesider: <http://www.hasvik.kommune.no/sakslister-og-moeteprotokoller-for-formannskapet-2008.4448594-37206.html>
- 15 Interkommunalt revisjonsselskap
- 16 Interkommunalt selskap som ivaretar sekretariatsfunksjonene til kontrollutvalgene i kommuner i Troms og Nordre Nordland.
- 17 To av rederiets 3 trålere er registret i Øksnes kommune, den tredje i nabokommunen Sortland. Rederiet har sin administrasjon på Sortland.
- 18 Leveringsplikten gjaldt opprinnelig Framnes Fiskeindustri, som senere ble fusjonert inn i Jangaard Export.
- 19 I følge Hasvik kommune er i underkant av 100 av de sysselsatte innvandrerne bosatt i den forstand at de ikke har det hyppige flyttemønsteret som preger pendling.
- 20 <http://www.fiskeridir.no/Yrkesfiske/Registre-og-skjema/Torsketraalere-med-leveringsplikt>
- 21 Samtlige enhetskvoter eid av Havfisk ASA.
- 22 Fiskeindustribedrifter i Skjervøy havn.
- 23 1,35 enhetskvote ble frikjøpt for 19 millioner.
- 24 Norway Seafoods anlegg i Båtsfjord, Kjøllefjord, Hammerfest, Melbu og Stamsund
- 25 Upublisert arbeidsnotat fra Steinar Ludvigsen; medforhandler i Riston-avtalen for Sørvær Holding v/Norwegian Fish Company.
- 26 De industrieide trålerne likestilles i praksis med fiskereide, men tilbudspunkt gjør at eierskapet kan beholdes uten å komme i konflikt med deltakerloven.