



RAPPORT

Anbefaling av virkemidler for redusert tap av fisketeiner

Delrapport 4 til prosjektet Utredning av panteordning for teinefiske



Foto: VisualStories/istock

Av Lotte L. Rognsås, Ingrid G. Trandem, Oddbjørn M. Grønvik, Carl Højman, Hilde Rødås Johnsen og Kristoffer Midttømme

Menon-publikasjon Nr. 28

2026

Forord

Med finansiering fra Fiskeri- og havbruksnæringens forskningsfinansiering (FHF) gjennomfører Menon Economics og SALT en utredning av en panteordning for teinefiske (FHF-prosjekt 902007). Tap av teiner er et stort problem og medfører en betydelig risiko for spøkelsesfiske, og samtidig forsøpling av det marine miljø langs hele kysten. For å finne effektive tiltak for å redusere problemet med tap av teiner gjennomfører Menon og SALT nå denne utredningen.

Denne rapporten er en fagrapport tilknyttet arbeidspakke 4 i prosjektet. Formålet med rapporten er å konkretisere prosjektgruppens anbefaling til innføring av mulige panteordninger for teinefiske. Rapporten bygger på vurderinger gjort i denne arbeidspakke, samt innsikt fra prosjektets tidligere delrapporter.

Fra Menons siden har arbeidet med arbeidspakke 4 vært ledet av Oddbjørn M. Grønvik og Lotte L. Rognsås, med Ingrid G. Trandem som prosjektmedarbeider. Fra SALT har Carl Højman og Hilde R. Johnsen vært forfattere. Kristoffer Midttømme (Menon) har vært kvalitetssikrer.

Vi takker FHF for støtte til et spennende utredningsoppdrag. Menon og SALT står ansvarlig for alt innhold i rapporten.

Februar 2026

Oddbjørn M. Grønvik
Prosjektansvarlig
Menon Economics

Februar 2026

Lotte L. Rognsås
Prosjektleder
Menon Economics

Innhold

Sammendrag	3
1 Innledning	5
2 Arbeidsprosess	7
2.1 Utarbeidelse av skisser til ordninger	7
2.2 Metode for gjennomføring av eksterne dialogmøter	8
2.3 Behandling av innspill fra dialogmøtene	9
3 Innsnevring av virkemidler: Hvorfor vi har valgt å fokusere på panteordning og avgiftsordning	11
4 Presentasjon av ordninger foreslått i dialogmøtene	12
4.1 Panteordning	12
4.2 Avgiftsordning	14
5 Vurdering av ordninger for å redusere tap av teiner	17
5.1 Vurderinger av panteordning	17
5.2 Vurderinger av avgiftsordning	25
5.3 Vurderinger knyttet til andre typer ordninger	29
6 Anbefalinger om panteordning og avgiftsordning	32
6.1 Anbefaling om innføring av panteordning	32
6.2 Anbefaling om innføring av avgiftsordning	35
6.3 Forhold som bør utredes nærmere i en pilot for en panteordning	37
6.4 Forholdet til produsentansvarsordningen	38
7 Nærmere om økonomien i en mulig panteordning og avgiftsordning	40
7.1 Kostnader forbundet med en panteordning	40
7.2 Økonomien i en panteordning og utfordring knyttet til manglende skalafordeler	46
7.3 Kostnader og inntekter forbundet med en avgiftsordning	47
Referanseliste	50
Vedlegg 1: Referat fra dialogmøter	51
Fysisk dialogmøte bolk 1 - Innspill til foreslåtte ordninger	51
Fysisk dialogmøte bolk 2 - Innspill til foreslåtte ordninger	54
Digitalt dialogmøte	56

Sammendrag

Denne rapporten er utarbeidet som en del av det FHF-finansierte prosjektet *Panteordning for teinefiske* (FHF-nummer 902007). Rapporten redegjør for prosjektgruppens vurderinger og forslag til virkemidler for å redusere omfanget av tap av teiner brukt i fiske. Vurderingene i arbeidspakken bygger på innsikt fra prosjektets tre tidligere arbeidspakker og til sammen tre dialogmøter gjennomført med næringen og andre interessenter.

I denne utredningen fokuserer vi på en panteordning og en opprydningsavgift ilagt ved kjøp av teiner. Disse virkemidlene kan i økonomisk forstand sies å utgjøre motpoler med hensyn til effekten på fiskerne. Mens en panteordning gir hver fisker insentiver til å ta bedre vare på kjøpte teiner, vil en opprydningsavgift være en måte å kollektivisere finansiering av opprydningsinnsats, fordi avgiften betales av alle - uavhengig av om de mister teinen eller leverer den til lovlig innsamling.¹ En panteordning vil i teorien være et mer målrettet virkemiddel, men medfører samtidig større kostnader ved implementering og drift enn en opprydningsavgift.

Vi vurderer at en panteordning har potensial til å fungere godt rettet mot fritidsfiskere. Innspillene vi har fått hittil i forskningsprosjektet peker på at det sannsynligvis er mye å hente på å heve kunnskapsnivået blant fritidsfiskere som bruker teiner, både knyttet til valg av type teiner og forsvarlig håndtering av teinene. En panteordning vil gi et tydelig økonomisk insentiv, som kan motivere disse fiskerne til å legge inn nok innsats til å motvirke tap av teiner. I tillegg er panteordninger kjent fra andre deler av økonomien, og kan bidra til å bygge forståelse for viktigheten av å ta vare på teiner. Vi vurderer at dette taler for at en panteordning kan være et effektivt virkemiddel for å redusere utfordringer knyttet til tap av teiner.

Selv om en panteordning for fritidsfiske kan være et effektivt virkemiddel, er det vesentlige utfordringer som må adresseres dersom ordningen skal bli vellykket. En vesentlig utfordring er knyttet til avgrensning av teiner rettet mot yrkesfiskere, gitt at disse ikke skal være omfattet. Skillet mellom teiner brukt i yrkesfiske og fritidsfiske er krevende fordi det er et delvis overlapp i bruksområder og i teinetyper. En må også være tilstrekkelig trygg på at panteordningen ikke omgås gjennom import av teiner fra utlandet og/eller innfasing av egenproduserte teiner. Dersom det skal skilles på teiner som inngår i ordningen og teiner som faller utenfor ordningen ved å bruke en merkeordning, må det utvikles en adekvat merkeordning som gjør det fysisk mulig å registrere inn og kvittere ut teiner som er omfattet av panteordningen. Teiner brukes i lang tid og merkingen må tåle bruk i sjøen over mange år om ordningen skal ha en effekt.

Videre må det etableres en administrativ struktur for å forvalte ordningen, hvor det blant annet må utvikles nødvendige digitale systemer for registrering i forbindelse med salg og innlevering av teiner. Det vil også være viktig å sikre finansiering av innlevering av teiner som er kjøpt før ordningen trer i kraft. Man må også sørge for at panteordningen er økonomisk bærekraftig uten at teineprisen øker så mye at det blir fristende å anskaffe teiner gjennom import eller egenproduksjon. Det er også vesentlig at økonomien i panteordningen er bærekraftig, det vil si at kostnadene knyttet til administrasjon av ordningen står i forhold til inntektene. Innenfor en panteordning for teiner er begrensede muligheter for stordriftsfordeler. Bruken av teiner er relativt begrenset, og teiner har lang levetid, noe som innebærer lave årlige volum i ordningen. Dette svekker grunnlaget for kostnadseffektive løsninger og tilsier at ordningen må fungere over lang tid.

¹ Dette er fordi avgiftsvirkemiddelet som vurderes ikke er en klassisk «Pigou-avgift» rettet mot selve tapet av teiner, men en fiskal avgift ilagt alle kjøpte teiner.

Det er ikke gitt at en panteordning vil være det mest egnede virkemiddelet, de ovenstående utfordringene tatt i betraktning, men vi vurderer at potensialet er lovende og at det er verdt å utrede disse forholdene nærmere. Parallelt med arbeidet med denne utredningen har det utvidede produsentansvaret for fiskeutstyr blitt innført i Norge. Selv om det fremdeles er mye usikkerhet knyttet til hvordan produsentene løser produsentansvaret, vurderer vi at en panteordning mest sannsynlig kan inngå som en del av løsningen på produsentansvaret. Vi anbefaler derfor at det arbeides videre med å legge til rette for gjennomføring av en pilot som vil avklare om en panteordning for teiner brukt til fritidsfiske er et hensiktsmessig virkemiddel.

Vi vurderer samtidig at en panteordning trolig vil være mindre effektivt overfor yrkesfiskerne. Yrkesfiskerne har allerede god kunnskap om trygg og forsvarlig håndtering av teiner, er strengere regulert, og har ikke samme tilgang på «lavhengende frukter» knyttet til valg og bruk av teiner som fritidsfiskegruppen. De tiltakene yrkesfiskerne har tilgjengelige for å redusere sine tap av teiner, er i all hovedsak så kostnadskrevenende at det stiller krav om et uhensiktsmessig høyt pantebeløp dersom ordningen skal gi tilpasningsvirkninger som fører til redusert tap av teiner. Det er ikke usannsynlig at det fordrer et pantebeløp som er så høyt at det kan undergrave økonomien i fiskeriene, som i utgangspunktet er et uønsket utfall. Hvis adferden ikke kan endres gjennom panteordningen, vil pantebeløpet dermed fungere som en administrativt dyr måte å kreve inn et beløp som kan tilgjengeliggjøres for oppryddingsinnsats. En administrativt sett enklere måte å adressere utfordringen med tap av teiner på, er derfor å innføre en oppryddingsavgift. En oppryddingsavgift gjør det mulig å øke oppryddingsinnsatsen, samtidig som den retter kostandene for oppryddingen mot gruppen som står for tapene av teiner. En videre utredning av en oppryddingsavgift bør fokusere på å anslå et mer presist provenygrunnlag, arbeide videre med å fastsette et ønsket nivå for oppryddingsinnsats for å fastsette kostnadsnivået i ordningen, samt administrative implementeringsspørsmål. Kostnadsnivået i en eventuell oppryddingsavgift må også ses opp mot øvrige avgifter som rettes mot fiskere.

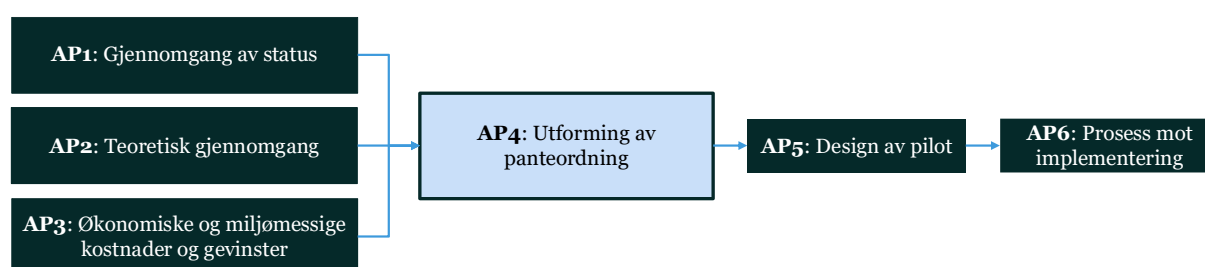
Mens dette utredningsarbeidet har pågått, har Klima- og miljødepartementet vedtatt en utvidet produsentansvarsordning for utstyr bruk i fiskeri, fritidsfiske og akvakultur som inneholder plast. Ettersom den endelige innretningen på produsentansvarsordningen ikke var avklart mens store deler av utredningsarbeidet pågikk, har det ikke vært mulig å ta full høyde for detaljene i denne. Vi vurderer likevel at en panteordning kan inngå som en del av løsningen produsentene velger for å oppfylle forpliktelsene i produsentansvaret. Hvorvidt det er ønskelig å innføre en panteordning for teiner brukt i fritidsfiske vil dermed være opp til produsentene å vurdere som en del av deres løsning for å oppfylle forpliktelsene som produsentansvaret pålegger dem.

1 Innledning

Denne rapporten er utarbeidet som en del av det FHF-finansierte prosjektet Panteordning for teinefiske (FHF-nummer 902007). Rapporten er tilknyttet prosjektets arbeidspakke 4, og redegjør for prosjektgruppens vurderinger og forslag til pante- og avgiftsordninger som virkemidler for å håndtere de miljømessige konsekvensene av tap av teiner.

Vurderingene i arbeidspakken bygger på innsikt fra prosjektets tre tidligere arbeidspakker. I disse arbeidspakkene er tilgjengelig informasjon om dagens bruk av teiner, funn fra eksisterende litteratur og innsikt fra økonomisk teori benyttet for å belyse problemstillingen fra ulike vinkler. I tillegg er det redegjort for økonomiske og miljømessige konsekvenser som tap av teiner medfører. Figuren under illustrerer hvordan arbeidspakkene i prosjektet er organisert.

Figur 1-1 Arbeidsflyt i prosjektet, der AP1-AP3 bidrar til et helhetlig kunnskapsgrunnlag for videre arbeid rundt utforming av en panteordning for teiner (AP4).



I denne rapporten presenter vi prosjektgruppens foreslåtte ordninger for å redusere tap av teiner, samt begrunnelse for prosjektgruppens konklusjoner. I arbeidet har vi, i tillegg til å bygge på eksisterende innsikt fra prosjektets tidligere arbeidspakker, avholdt totalt tre dialogmøter med næringen og andre relevante interessenter. Arbeidsprosessen for denne arbeidspakken er redegjort for i detalj i neste kapittel.

I vurderingene som presenteres i denne rapporten har prosjektgruppen hatt som hovedoppgave å utrede hvordan en panteordning for teinefiske eventuelt kan utformes og fungere i praksis. Samtidig ble det gjennom arbeidet tidlig i prosessen avdekket forhold som skapte usikkerhet knyttet til om en panteordning alene er et hensiktsmessig virkemiddel for å redusere tap av teiner og tilhørende miljøkonsekvenser. Prosjektgruppen har derfor ikke avgrenset analysene til én forhåndsdefinert løsning, men også vurdert alternative virkemidler der dette har vært relevant. Dette har lagt til rette for en bredere vurdering av tiltak som kan bidra til å redusere tap av teiner.

Utredningen avdekker flere usikkerhetsmomenter som ikke har latt seg avklare innenfor rammene av dette arbeidet, og som vil være sentrale å undersøke nærmere i etterfølgende arbeid, eksempelvis som del av arbeidet med en eventuell pilotordning. Usikkerheten knytter seg blant annet til ordningenes effekt, praktisk gjennomføring og regulatoriske forhold som per i dag ikke er endelig avklart. Et særlig relevant forhold er produsentansvarsordningen for utstyr fra fiskeri, fritidsfiske og akvakultur som inneholder plast, som ble vedtatt i norsk lovgivning 1. januar 2026, med full innsamlings-, behandlings- og kostnadsplikt per 1. mars 2027. Det gjenstår dermed viktige avklaringer som må håndteres i prosjektets videre arbeid, og som i stor grad først vil kunne belyses gjennom erfaringer fra en pilot. Først etter gjennomføring av en slik pilot vil det være mulig å foreta en mer entydig vurdering av ordningenes effekter.

Rapporten er strukturert som følger. Kapittel 2 redegjør for arbeidsprosessen i denne arbeidspakken. Kapittel 3 presenterer overordnede vurderinger knyttet til begrunnelsen for de foreslåtte ordningene.

I kapittel 4 skisseres hvordan ordningene kan utformes og fungere i praksis, samt hvilke forutsetninger prosjektgruppen mener må være til stede for at ordningene skal kunne fungere etter hensikten. I kapittel 5 vurderes ordningene opp mot disse forutsetningene, herunder i hvilken grad de svarer ut identifiserte suksesskriterier. I kapittel 6 oppsummerer vi våre anbefalinger til pante- og avgiftsordninger. Videre drøftes gjenværende usikkerhetsmomenter og forhold det vil være viktig å belyse i en potensiell pilotordning. Rapporten avslutter med vurderinger av økonomien i en panteordning, herunder enkle beregninger av hvilke kostnader som ventes å inngå i ordningen, i kapittel 7.

2 Arbeidsprosess

Dette kapitlet redegjør for arbeidsprosessen i arbeidspakke 4. I arbeidspakken har det vært lagt vekt på å innhente informasjon og innspill fra relevante aktører om hvordan ulike ordninger kan fungere i praksis, herunder hvilke elementer som oppleves som hensiktsmessige og hvilke utfordringer som kan oppstå. Innhenting av innspill har derfor vært et sentralt element i arbeidspakken, og arbeidet har i stor grad vært konsentrert rundt gjennomføring av dialogmøter samt systematisering og oppfølging av innspillene som kom frem i disse. Arbeidet med arbeidspakken har pågått i perioden september 2025 til februar 2026.

2.1 Utarbeidelse av skisser til ordninger

I oppstartsfasen av arbeidspakke 4 ble det lagt vekt på å utarbeide skisser til mulige ordninger. Formålet var å utvikle relativt konkrete utkast som kunne legges frem for næringsaktører og andre relevante interessenter i de eksterne dialogmøtene, og som kunne fungere som et felles utgangspunkt for diskusjon og innspill.

Arbeidet med skissene ble ledet av Menon, i samarbeid med SALT. Det ble gjennomført arbeidsmøter både internt i Menon og i fellesskap mellom Menon og SALT, der sentrale forutsetninger og egenskaper ved ulike ordninger ble drøftet. På bakgrunn av dette arbeidet utarbeidet prosjektgruppen foreløpige skisser til hvordan panteordninger og avgiftsordningen kunne innrettes. Skissene gjennomgikk intern kvalitetssikring i Menon før de ble delt med deltakerne i de eksterne dialogmøtene. Skissene ble sendt ut i forkant av møtene og benyttet som grunnlag for diskusjon og innspill.

Skissene bygget på innsikt og funn fra prosjektets tre første arbeidspakker, herunder kunnskap om dagens bruk av teiner, identifiserte utfordringer knyttet til tap av teiner, samt vurderinger av økonomiske og miljømessige konsekvenser. Det ble lagt vekt på at skissene skulle være praktisk gjennomførbare og adressere forhold som i tidligere arbeidspakker var identifisert som sentrale suksesskriterier eller utfordringer. Skissene var utformet som arbeidsskisser, og det ble derfor ikke gjennomført omfattende beregninger eller fullstendig kvalitetssikring av alle forutsetninger i denne fasen. Dette var blant annet begrunnet av ressurs hensyn: På det tidspunktet da dialogmøtene ble gjennomført, var det såpass mange forhold forskningsgruppen var usikre på, at det ble vurdert som lite hensiktsmessig å utføre beregninger av ulike varianter av ordningens innretning. Enkelte avklaringer ble bevisst utsatt til senere i prosessen, etter dialogmøtene.

Det ble utarbeidet totalt fire skisser, som omfattet to ulike typer ordninger: panteordning og avgiftsordning, rettet mot to aktørgrupper: yrkesfiskere og fritidsfiskere. For hver aktørgruppe ble det utarbeidet én skisse for en panteordning og én for en avgiftsordning. Denne tilnærmingen ble valgt for å synliggjøre tydelige forskjeller i virkemiddelutforming og legge til rette for tydelige tilbakemeldinger i dialogmøtene. Skissene ble presentert som to alternative hovedretninger: alternativ 1 med innføring av en panteordning og alternativ 2 med innføring av en avgiftsordning. Deltakerne ble bedt om å gi innspill til begge alternativene.

De to ordningstypene skiller seg fra hverandre når det gjelder omfang og kompleksitet. Panteordningen innebærer større administrativ kompleksitet, blant annet knyttet til registrering og håndtering av inn- og utbetalinger, men er ment å forebygge tap ved å gi økonomiske insentiver. Avgiftsordningen er enklere å administrere og kan finansiere oppryddingstiltak etter at tap har skjedd. Panteordningen kan dermed karakteriseres som et forebyggende virkemiddel, mens avgiftsordningen i større grad legger til rette for oppryddingstiltak etter at tap har skjedd.

Skissene for de ulike aktørgruppene skilte seg noe fra hverandre fordi yrkesfiskere og fritidsfiskere er to grupper med ulike forutsetninger for å forhindre tap av teiner. I arbeidspakke 3 ble det vurdert hvilke tiltak fiskere kan gjennomføre for å redusere tap, samt kostnader og forventet effekt av slike tiltak. Analysene viste at fritidsfiskere i større grad har mulighet til å redusere tap gjennom relativt enkle tiltak og økt kunnskap, og til lavere kostnader enn yrkesfiskere. For yrkesfiskere skilte vi også mellom kystgående fartøy og havgående fartøy (snøkrabbeflåten), ettersom bruksmåte og rammebetingelser varierer mellom disse gruppene. Vurderingene i arbeidspakke 3 indikerte at en panteordning trolig vil ha størst effekt blant fritidsfiskere, og potensielt også blant kystgående fartøy, mens effekten for havgående fartøy vurderes å være mer begrenset. Yrkesfiskere har allerede økonomiske insentiver til å unngå tap av teiner, blant annet gjennom større direkte tap ved redskapstap, samt eksisterende krav til gjenfinning og innlevering av tapte redskaper. I skissene som ble presentert i dialogmøtene ble denne kompleksiteten forenklet ved at det kun ble skilt mellom yrkesfiskere og fritidsfiskere, altså at den kystgående og havgående flåten ikke ble differensiert. Det ble samtidig presisert at det også finnes viktige forskjeller internt blant yrkesfiskere, som kan ha betydning for hvor egnet en panteordning er for ulike deler av flåten.

Før den andre runden med dialogmøte ble det gjort enkelte mindre justeringer basert på mottatte innspill i den første runden med dialogmøte, mens mer omfattende endringer ble avventet til etter at begge møtene var gjennomført.

2.2 Metode for gjennomføring av eksterne dialogmøter

For å muliggjøre involvering og innspill fra berørte interessenter av en mulig panteordning for teiner arrangerte prosjektet to dialogmøter fordelt på tre bolker.

Det første møtet ble arrangert fysisk på Gardermoen 13.november 2025. Formålet med møtet var å få innspill på de foreslåtte skissene til ordninger. Invitasjoner til dialogmøtet ble sendt bredt til forvaltning, fiskeriorganisasjoner, organisasjoner for fritidsfiskere, produsenter av teiner, avfallsaktører, returselskaper, dykkerklubber og organisasjoner som finansierer opprydding av teiner. Totalt valgte 11 aktører å delta på dialogmøtet.

Dagen ble delt opp i to bolker, hvor første bolk var rettet mot utstysprodusenter, produsentansvarsselskap, myndigheter og organisasjoner som finansierer eller gjennomfører oppryddingstiltak for teiner. Andre bolk var avgrenset til fiskeriorganisasjoner og myndigheter. Tabellen under gir en oversikt over aktørene som deltok på arbeidsverkstedet.

Tabell 2-1: Oversikt over deltagere på første dialogmøte.

Bolk	Deltagere
Bolk 1	Fiskeridirektoratet
	Mørenot (utstysprodusent)
	Egersund Group (utstysprodusent)
	Handelens Miljøfond
	Norges Dykkerforbund
	Norsirk
	Grønt Punkt
Bolk 2	Norges Fiskarlag
	Fiskebåt
	Nord Fiskarlag
	Fiskarlaget Syd
	Fiskeridirektoratet

Før møtet var skissene til ordninger delt med påmeldte deltakere. I begge bolkene presenterte prosjektgruppen innsikt fra prosjektets tre delrapporter. Deretter gjennomgikk prosjektgruppen konseptskissene for panteordninger og for alternative avgiftsordninger for henholdsvis fritidsfiske og yrkesfiske. Hver bolk åpnet deretter for en moderert diskusjon med deltakerne der prosjektgruppen tok imot innspill muntlig. Det ble utarbeidet referat fra begge møtene.

Det andre dialogmøtet ble arrangert digitalt 2. desember 2025, og varte 1,5 timer. Møtet var åpent for alle som ønsket å melde seg på, og invitasjonen ble sendt ut til en rekke yrkesfiskere, fritidsfiskere, forvaltning og myndigheter, fiskerierorganisasjoner, fritidsorganisasjoner, utvalgte avfallsaktører med geografisk relevans for teinefiske (havnevesener, redskapsmottak, avfallsselskap), produsentansvarsorganisasjoner, produsenter og utstyrsleverandører. Representanter fra prosjektets referansegruppe og forskning ble også invitert (Havforskningsinstituttet). Invitasjoner ble også delt aktivt i utvalgte grupper på Facebook rettet mot fritidsfiske i ulike deler av Norge. Tabell 2-2 under oppsummerer deltakelsen i det digitale dialogmøtet.

Tabell 2-2: Deltakelse i det digitale dialogmøtet, etter interessentgruppe

Interessentgruppe	Antall deltakere
Fiskerierorganisasjon	3
Forskning	3
Yrkesfisker	4
Fritidsfisker	12
Utstyrsprodusent	5
Finansiering og opprydding	1
Produsentansvarsorganisasjon	0
Avfallsaktør	0
Myndighet og forvaltning	0
Interesseorganisasjon	0
Totalt	28

Før møtene var skissene til ordninger delt med påmeldte deltakere. Under møtet ble prosjektets tre delrapporter kort presentert etterfulgt av framlegg av konseptskisser til en panteordning og alternative avgiftsordninger for henholdsvis fritidsfiske og yrkesfiske. Deretter var ordet fritt for deltakere til å stille spørsmål verbalt eller i møtechatten. Det ble også oppfordret til å sende inn skriftlige spørsmål og innspill til prosjektet i etterkant, med frist innen en uke. Møtedeltakerne benyttet anledningen både til å stille spørsmål og komme med innspill direkte i møtet, og enkelt deltakere sendte også innspill i etterkant av møtet.

2.3 Behandling av innspill fra dialogmøtene

Prosjektgruppen mottok et stort antall innspill i forbindelse med dialogmøtene. De fleste innspillene ble gitt muntlig i møtene, men noen aktører benyttet også muligheten til å gi skriftlige innspill i etterkant. Tabellen under oppsummerer de mest sentrale innspillene som ble gitt av deltagerne i de to dialogmøtene.

Prosjektgruppen vurderte alle mottatte innspill. Innspill som ble støttet av flere aktører ble ilagt særlig stor vekt. I vurderingen av innspill ble det lagt stor vekt på å vurdere de praktiske aspektene som aktørene bidro med opp mot den teoretiske innsikten fra prosjektenes tidligere arbeidspakker. På

grunnlag av innspillene gjorde prosjektgruppen flere endringer i de skisserte ordningene, samt vurderte enkelte andre ordninger som ble foreslått i dialogmøtene. En nærmere diskusjon knyttet til innspillene og prosjektgruppens vurdering ligger i kapittel 5.

Tabell 2-3: Oppsummering av sentrale innspill fra dialogmøtene.

Tema	Hovedpoenger i innspill
Innretning/infrastruktur	<p>Ordnningen må være enkel og lite byråkratisk. Ordnningen må ta høyde for ulik struktur i Sør/nord. -Forhandlere kan samle inn fra fritidsfiskere, men dette forutsetter nok lagerkapasitet for dem til å kunne ta imot brukte teiner noe som kan være krevende.</p> <p>Det bør være mulighet for fiskere å levere hele teiner, slik at materialeseparasjon av eksempelvis not og ramme gjøres på mottak eller senere. Utnytte eksisterende logistikk. Gode innleveringsmuligheter er viktigere enn selve pantet.</p>
Organisering og rollefordeling	<p>Produsentansvar pekes på som sentralt. Vurder fritidsregister/merking. Flere har mer tro på produsentansvar og skipsavfallsdirektiv enn panteordning i yrkesfiske.</p>
Pantebeløp	<p>Skepsis til grunnavgift som prosent av pris og mot å differensiere mellom teinetyper. Pant vurderes lite relevant i snøkrabbefisket. Behov for løsning for teiner som er kjøpt før ordningen trer i kraft.</p>
Merking og differensiering	<p>Merkingen må tåle lang og røff bruk (8–10+ år). Skepsis mot å skille not/ramme hos brukerne, da dette er tidkrevende, og til å differensiere mellom teinetyper.</p>

3 Innsnevring av virkemidler: Hvorfor vi har valgt å fokusere på panteordning og avgiftsordning

I rapporten fra prosjektets arbeidspakke 2 gjennomgås en uttømmende drøfting av mulige virkemidler for å redusere tapet av teiner. I denne arbeidspakken har vi fokusert vurderingene våre på en panteordning for teiner og en oppryddingsavgift ved kjøp av teiner til finansiering av opprydding som de mest relevante økonomiske virkemidlene for å redusere tap av fiskeredskap, begrense spøkelsesfiske og redusere tilhørende miljøskader. Virkemidlene representerer to prinsipielt ulike og stiliserte ytterpunkter i bruken av økonomiske insentiver.

Tap av teiner er et klassisk eksempel på en negativ eksternalitet, der private beslutninger om bruk og håndtering av redskap påfører samfunnet miljøkostnader i form av spøkelsesfiske, marin forsøpling og tap av biologisk mangfold.

Pant og avgift gir to prinsipielt ulike svar på spørsmålet om hvem som skal bære kostnaden for opprydding av tapte teiner og spøkelsesfiske. Innenfor en panteordning bæres kostnaden primært av den enkelte fisker dersom teinen ikke leveres inn. Dette etablerer en sterk sammenheng mellom individuell atferd og økonomisk konsekvens. En panteordning er et målrettet virkemiddel som søker å internalisere den forventede miljøkostnaden direkte hos aktøren som har kontroll over risikoen for tap. Ved å knytte en økonomisk verdi til retur av redskap, påvirker pant fiskernes marginale insentiver i beslutninger om utsetting, vedlikehold og gjenfinning.

En oppryddingsavgift ved kjøp av teiner innebærer i praksis at kostnaden fordeles kollektivt innen næringen (og eventuelt delvis til konsument, i den grad kostnaden veltes over til forbruker). En oppryddingsavgift fungerer dermed primært som et provenygenererende virkemiddel. Avgiften adresserer miljøkostnader på aggregert nivå ved å gi finansiering til oppryddingstiltak, men gir svakere direkte insentiver til å redusere tap av redskap for den enkelte fisker. Dette representerer en løsning med fokus på felles ansvar og finansiering av kollektive tiltak.

Disse to virkemidlene er relevante å analysere fordi de gir ulik balansegang mellom individuell ansvarliggjøring og kollektiv kostnadsdeling. Videre skiller de i noen grad mellom forebyggende (i større grad pant) og avbøtende (i større grad avgift) tilnærminger. Mange alternative økonomiske virkemidler vil i praksis være varianter eller kombinasjoner av panteordning og oppryddingsavgift. En analyse av disse to gir etter vår vurdering derfor et dekkende bilde av virkemiddelrommet og av de sentrale avveiningene mellom individuell ansvarliggjøring, kollektiv kostnadsdeling og praktisk gjennomførbarhet.

Samlet sett gir sammenligningen mellom panteordning og oppryddingsavgift et godt grunnlag for å vurdere avveininger mellom effektivitet, fordelingsvirkninger og praktisk gjennomførbarhet når det gjelder reduksjon av tap av teiner.

I innspillsrunden ble det gitt noen eksempler på andre ordninger som aktørene mente kunne være relevante å benytte, herunder avgift i form av fiskekort og innbetaling i form av oblatordning for teiner. Disse forslagene er diskutert nærmere i kapittel 5.

4 Presentasjon av ordninger foreslått i dialogmøtene

I dette kapitlet presenterer vi forenklete skisser av pante- og avgiftsordninger for teiner, slik disse ble diskutert i dialogmøtene. Kapitlet redegjør for hvordan de to ordningene kan bygges opp, hvilke aktører og roller som inngår, og hvordan ordningene er ment å fungere i praksis. Videre beskrives sentrale egenskaper og forutsetninger som må være til stede for at henholdsvis en panteordning og en avgiftsordning skal bidra til redusert tap av teiner. Fremstillingen bygger på innsikt fra prosjektets tidligere arbeidspakker, samt innspill mottatt i denne arbeidspakken.

Kapitlet er inndelt i en gjennomgang av panteordning i delkapittel 4.1 og avgiftsordning i delkapittel 4.2.

4.1 Panteordning

I den overordnede strukturen på en panteordning som redegjøres for i delkapitlene under, legger vi til grunn at ordningen over tid skal være selvfinansierende. En selvfinansierende panteordning innebærer at ordningens inntekter over tid dekker kostnadene knyttet til drift, administrasjon og håndtering av innleverte teiner. Finansieringen sikres gjennom grunnavgiften som kreves inn fra produsenter og importører av teiner, uten behov for offentlige tilskudd. For at en panteordning skal være selvfinansierende, må nivået på grunnavgiften stå i rimelig forhold til de faktiske kostnadene i verdikjeden. Dette omtales nærmere i kapittel 7.1.4. Dette legger samtidig noen begrensninger for hva som kan finansieres gjennom ordningen, og dermed hva ordningen omfatter. Som følge av begrensningen holder vi materialseparasjon utenfor ordningen ettersom det vil påløpe kostnader knyttet til separasjon av ramme og not.

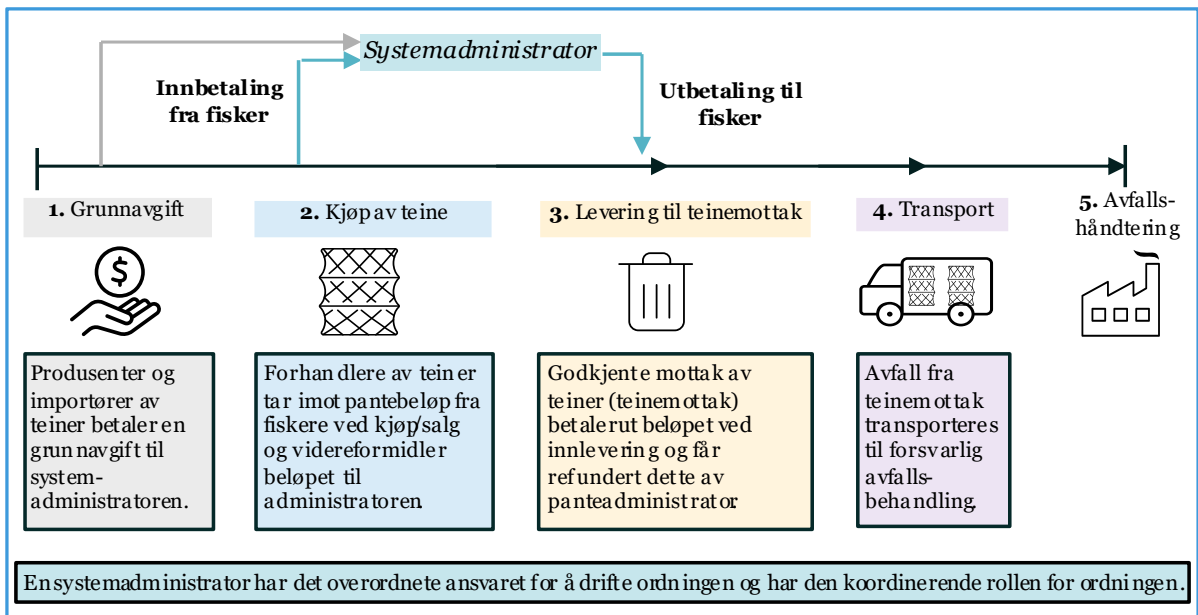
4.1.1 Overordnet struktur på panteordningen

Figur 4-1 under viser en overordnet modell og struktur på hvordan en panteordning for teiner kan se ut. Denne forenklete modellen kan anvendes både på teiner som brukes i fritidsfiske og yrkesfiske.

I vår modell er det systemadministrator som har det overordnede ansvaret for å drifte og administrere panteordningen, og som har den koordinerende rollen av aktører som inngår i ordningen. Systemadministrator kan være en sentral myndighet eller en næringsaktør, og denne er ansvarlig eier av ordningen. Ansvaret kan tas av systemadministratoren selv eller delegeres til en underleverandør. Denne rollen tilsvarer den som selskapet Infinitum har innenfor pant av drikkevareemballasje.

I skissen bruker vi også begrepet teinemottak. Med dette mener vi virksomheter som godkjennes som mottakere av teiner og som håndterer innleverte teiner og utbetaler pant. Dette er en rolle som vil gis til flere aktører. En forklaring av de øvrige komponentene i modellen beskrives under figuren.

Figur 4-1: Forenklet modell av en panteordning for teiner



1. Kostnadene ved å drifte og administrere ordningen vil dekkes gjennom en grunnavgift på teiner. Produsenter og importører av teiner solgt på det norske markedet betaler en grunnavgift til systemadministratoren. Grunnavgiften kommer i tillegg til pantebeløpet.

2. Når en teine kjøpes tar forhandleren av teinen imot pantebeløpet. Pantebeløpet viderefremidles deretter til systemadministratoren. Fra fiskerens perspektiv vil derfor innbetalingen av pantet skje ved kjøp av teinen. Pantet fungerer som et depositum som betales inn av fiskere. Utbetaling av pantet vil skje ved innlevering av teine til godkjent teinemottak.

3. Brukte teiner leveres deretter inn til godkjente teinemottak. I vår modell kan godkjente teinemottak være avfallsmottak, utsalgssteder, havner eller fiskemottak. Teinemottaket betaler ut pantebeløpet til fisker og får deretter refundert beløpet av systemadministratoren. I tillegg til å dekke kostnader ved å drifte panteordningen, vil grunnavgiften også benyttes til å dekke kostnadene teinemottak har forbundet med å håndtere teinene ved innlevering. Støtten består av en komponent for å dekke faste kostnader, eksempelvis lagerplass og eventuell frakting av teinene til avfallsbehandling, og en komponent for å dekke variable kostnader, eksempelvis tid brukt på å kontroll av innleverte teiner.

4. Etter innlevering av teinene til teinemottak hentes disse av avfallsaktører sammen med annet avfall. Merk at modellen ikke inkluderer videre avfallshåndtering, herunder gjenbruk av materialer. Dette vil være momenter som det er mulig å legge til ordningen, men som er holdt utenfor av kostnadshensyn. Ettersom metallet som er i en teine har en viss gjenvinningsverdi kan det tenkes at avfallsselskapene selv vil ta ansvar for sortering og videre resirkulering.

4.1.2 Hvilke egenskaper er viktig for at en panteordning skal bidra til å redusere tap av teiner?

Gjennom prosjektets tidligere arbeidspakker og innspill som ble gitt i arbeidspakke 4, har vi identifisert egenskaper ved en panteordning som må være til stede for at en ordning skal ha tilsiktet effekt på reduksjon av tap av teiner. Dette omtaler vi som suksesskriterier fordi vi anser at ordningen uten disse egenskapene vil stå i fare for å ikke fungere i praksis eller være for lite målrettet. Suksesskriteriene med tilhørende beskrivelser er oppsummert i tabellen under.

Tabell 4-1: Egenskaper som er viktige for at en panteordning skal fungere

Kriterium/egenskaper	Beskrivelse
Innretning og infrastruktur	<p>Tilgjengelighet på innsamlingspunkter må være god, og ha tilstrekkelig god geografisk spredning. Høy tilgjengelighet på teinemottak vil redusere kostnadene ved å ta i bruk ordningen for fiskerne, og vil kunne bidra til at flere tar i bruk ordningen.</p> <p>Teinemottakene må være bemannet slik at teiner kan registreres inn og pantebeløpet kan betales ut til den som leverer teinen.</p>
Pantebeløp og grunnavgift	<p>Pantebeløpet må settes stort nok til at fiskere insentiveres til å endre atferd og levere inn brukte teiner, men ikke så høyt at det gir utilsiktede virkninger, som vridningseffekter (eksempelvis konkurransevridning mot økt egenimport av teiner eller mot fiskeredskaper som ikke er omfattet av panteordningen) og økt stjeling av teiner.</p>
Differensiering av teiner og merking av teiner	<p>Det må være tydelig for alle som håndterer teiner hvilke teiner som inngår i ordningen, blant annet fordi dette er en forutsetning for utbetaling av pant.</p> <p>Dette kan for eksempel gjøres ved at panteordningen omfatter alle typer teiner, ettersom det da ikke er nødvendig å skille mellom ulike typer teiner. Dersom bare enkelte teiner skal inngå i ordningen må det merkes eller på annen måte være mulig å differensiere mellom teiner som går inn under ordningen og hvilke som faller utenfor.</p>
Ordningens legitimitet	<p>For at ordningen skal oppleves som rettferdig må det være god tilgang på teinemottak over hele landet.</p> <p>Pantebeløpet og grunnavgiften bør innrettes mot forsøplere for å skape økt bevissthet omkring forsøplingsproblemet og behovet for opprydding av teiner.</p>
Organisering, rollefordeling og kostnadsdekning	<p>Ordningens organisering og administrasjon har også betydning for ordningens legitimitet. Ordningen må gjøres så lite byråkratisk som mulig for å sikre at den blir tatt i bruk. Videre må det foreligge en tydelig rolle- og ansvarsfordeling blant aktørene som inngår i ordningen for å unngå overlappende ansvar.</p>

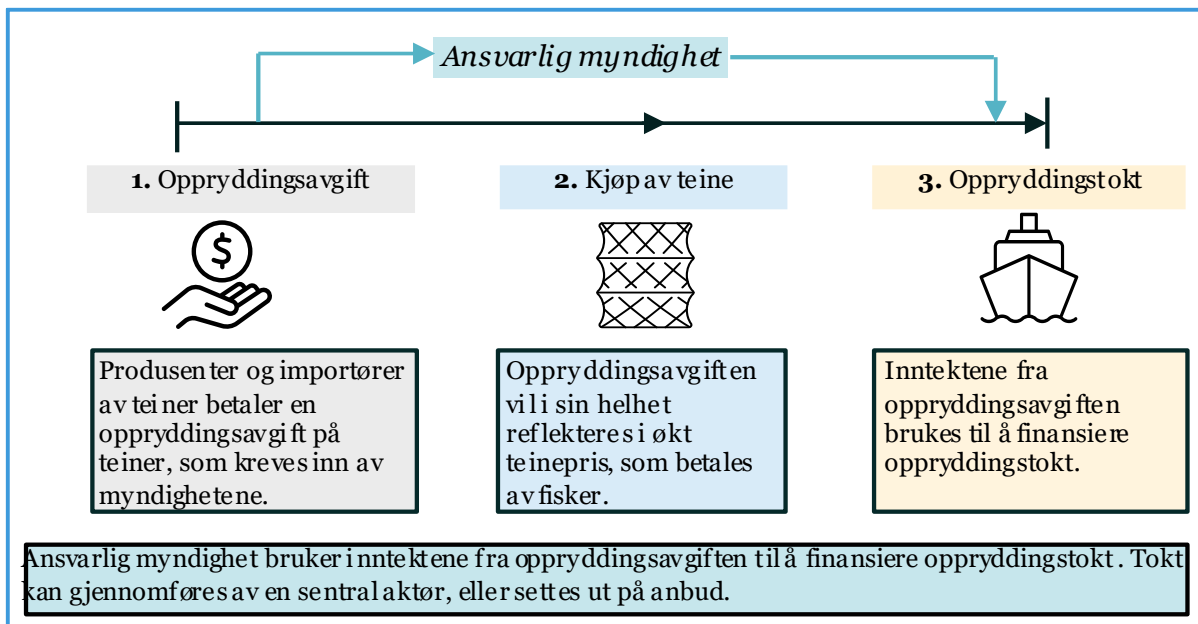
4.2 Avgiftsordning

4.2.1 Overordnet struktur for en avgiftsordning for teiner

Figur 4-2 under viser en overordnet modell og struktur på hvordan en avgiftsordning for teiner kan se ut. Modellen kan anvendes både på teiner som brukes i fritidsfiske og yrkesfiske.

Den skisserte ordningen ilegger en avgift på alle teiner, og inntektene fra avgiften benyttes til oppryddingstiltak (tokt eller andre tiltak). Ordningen omtales derfor som en oppryddingsavgift.

Figur 4-2: Forenklet modell av en oppryddingsavgift for teiner



1. Det legges på en oppryddingsavgift på teiner. Oppryddingsavgiften betales av produsenter og importører av teiner, og kreves inn av ansvarlige myndighet.
2. Kjøp av teiner gjennomføres likt som i dag. Vi forutsetter at avgiften i sin helhet veltes over på forbruker og reflekteres i økt teinepris, som betales av forbruker på kjøpstidspunktet.
3. Den innkrevde avgiften benyttes til å finansiere opprydding av teiner. Den ansvarlige myndigheten har ansvar for å forvalte de innbetalte beløpene og for å sette i gang opprydding. Oppryddingen kan gjennomføres av en sentral aktør eller settes ut på anbud. Oppryddingstiltakene gjennomføres der det foregår fiske, men det vil være viktig å sikre geografisk spredning i opprydding.

Oppryddingsavgiften påvirker ikke dagens håndtering av brukte teiner, og brukte teiner skal kunne leveres til avfallsbehandling som i dag og på de samme stedene. Avfallshåndtering inngår derfor ikke som en del av modellen.

Overordnet vil en avgiftsordning være betydelig enklere å administrere enn en panteordning, ettersom det ikke kreves tilsvarende systemer for registrering av teiner og utbetaling av pant. Avgiften vil kun ilegges teiner som er kjøpt etter at ordningen ble innført, men oppryddingstoktene vil hente opp teiner kjøpt både før og etter at ordningen trådte i kraft.

4.2.2 Hvilke egenskaper er viktige for at en oppryddingsavgift skal fungere

Som for panteordning har vi etablert en liste med egenskaper som bør være til stede for at en ordning skal ha tilsiktet effekt på reduksjon av tap av teiner. Dette omtaler vi som suksesskriterier fordi vi anser at ordningen uten disse egenskapene vil stå i fare for å ikke fungere i praksis eller være for lite målrettet. Suksesskriteriene med tilhørende beskrivelser er oppsummert i tabellen under.

Tabell 4-2: Egenskaper som er viktige for at en oppryddingsavgift skal fungere.

Kriterium/egenskaper	Beskrivelse
Innretning på avgiftsbeløp	Avgiften bør rettes mot produsenter og importører av teiner ettersom det er disse som setter pris på teinene og for å sikre at man når alle relevante teiner som settes på det norske markedet.
Avgiftssats	<p>Avgiftssatsen må settes så høyt at det samles inn et tilstrekkelig beløp til å gjennomføre nødvendige oppryddingstokt.</p> <p>Samtidig må ikke avgiftssatsen settes så høyt at den i betydelig grad påvirker fiskernes valg om å fiske med teiner, eller i betydelig grad øker insentivene til å importere teiner eller bruke selvlagde teiner.</p>
Oppfatning av legitimitet på ordningen	<p>For at ordningen skal oppleves som rettferdig må oppryddingen være geografisk spredt slik at alle som betaler avgift opplever at beløpet som samles inn kommer til nytte.</p> <p>Avgiften bør innrettes mot forsøpler for å skape økt bevissthet omkring behovet for opprydding av teiner og fordi forbruker har størst påvirkning på tap av teiner. Dette gjøres indirekte i ordningen ved at vi forutsetter at avgiftssatsen i sin helhet veltes over på forbruker.</p>
Differensiering av teiner som inngår i ordningen og merking av teiner	Tilsvarende som for panteordningen må det fremgå tydelig hvilke teiner som ilegges avgift.

5 Vurdering av ordninger for å redusere tap av teiner

I dette kapitlet sammenfatter vi vurderinger av ulike ordninger som kan bidra til å redusere tap av teiner. Vurderingene bygger på innspill gitt i fysiske og digitale dialogmøter, i tillegg til øvrig informasjonsinnhenting tidligere i prosjektet og prosjektgruppens analyser. Kapitlet synliggjør sentrale designvalg, forutsetninger og avveininger knyttet til ulike ordninger, herunder hvilke forhold som kan påvirke effekt, kostnader og oppslutning. Vurderingene i kapitlet bygger opp under prosjektgruppens anbefaling om ordninger som omtales i neste kapittel.

Mandatet til prosjektet har vært å utrede panteordning som hovedalternativ, og dette reflekteres i hovedvekten av vurderingene. Samtidig omtales en avgiftsordning som et relevant alternativ, og det gis en kort gjennomgang av andre forslag til tiltak som har kommet opp i innspillsrundene, uten at disse utredes fullt ut innenfor rammene av prosjektet.

Kapitlet er inndelt i vurderinger av panteordning i delkapittel 5.1, vurderinger av avgiftsordning i delkapittel 5.2 og kortfattede vurderinger av øvrige foreslåtte virkemidler i delkapittel 5.3.

5.1 Vurderinger av panteordning

I dette delkapitlet drøfter vi sentrale designvalg og forutsetninger for at en panteordning skal ha effekt, med vekt på innretning, mottaksinfrastruktur, finansiering og praktisk gjennomførbarhet. Diskusjonen tar utgangspunkt i suksesskriteriene for en panteordning fra kapittel 4.1.2.

5.1.1 Organisering, rollefordeling og kostnadsdekning

En sentral forutsetning for at en panteordning skal fungere etter hensikten, er at den organiseres på en lite byråkratisk og kostnadseffektiv måte. Dette innebærer at roller, ansvar og kostnader er tydelig definert mellom produsenter, salgssledd, mottak, avfallsaktører og forvaltning.

Et godt utformet system må sikre forutsigbar finansiering og en rimelig fordeling av kostnader mellom aktørene, slik at ordningen oppleves som rettferdig og transparent. Dersom det er uklart hvem som bærer kostnadene knyttet til innsamling, lagring, transport og administrasjon, øker risikoen for motstand blant både forbrukere og mottakssledd. Det er i innspillene vi har fått i dialogmøter, uttrykt bekymring for at høye administrasjonskostnader kan føre til at grunnavgiften må settes på et nivå som svekker aksepten for ordningen. Dette understreker betydningen av å utvikle et effektivt system med lave kostnader.

En grunnleggende utfordring ved en panteordning for teiner vil være begrensede muligheter for å hente ut stordriftsfordeler i ordningen. Dette skyldes at antallet teiner i omløp er relativt begrenset, særlig sammenlignet med for eksempel drikkevareemballasje, hvor svært store volumer er i sirkulasjon til enhver tid. Selv om tap av teiner representerer et betydelig problem, er det samlede omfanget av bruk av teiner som redskap relativt begrenset. Teiner kjøpes kun av en mindre andel av befolkningen, og teiner er dessuten et produkt med lang levetid (gjerne 10-20 år). Dette innebærer at en panteordning vil måtte håndtere relativt lave volum, noe som svekker grunnlaget for kostnadseffektive systemløsninger og gjør det nødvendig å utforme et system som fungerer over lang tid.

Innleveringsraten i et framtidig pantesystem er ikke kjent, og dette vil være sentralt å utforske videre i en pilotordning. Øvrige finansielle aspekter ved ordningen er omtalt nærmere i kapittel 7.

Som beskrevet nærmere i kapittel 5.1.2 er det viktig at panteordningen etablerer like regler og standarder for alle mottak som tar imot teiner. I innspillsrundene ble det uttrykt bekymring for at havnene allerede har høye kostnader knyttet til håndtering av avfall, og uensartede ordninger kan forsterke denne bekymringen. Felles standarder for mottak, rapportering og kompensasjon vil kunne redusere konfliktnivået og sikre likere praksis langs kysten.

I en panteordning anser vi det som hensiktsmessig at eventuell materialeseparasjon av teiner (at ramme og not skilles fra hverandre) ikke håndteres av fiskeren selv eller av teinemottakene, men gjøres når teinene ankommer videre avfallshåndtering. Dette mener vi vil redusere terskelen for innlevering av teiner for fiskere og bidrar til at flere teiner faktisk leveres inn. I de første skissene som prosjektgruppen utarbeidet lå det inne krav om separasjon utført av fisker før teinen kunne leveres inn og pant utbetales. Dette vil imidlertid kunne utgjøre en forholdsvis stor tidskostnad og en helt ny type oppgave dersom den tillegges teinemottak. Rent administrativt vil eventuelle kostnader som påløper som følge av krav om materialeseparasjon måtte dekkes gjennom panteordningen. Ettersom det økonomiske i handlingsrommet i ordningen ser ut til å være svært begrenset (se kapittel 7), vurderer vi at krav om materialeseparasjon ikke bør inngå som del av i ordningen. Dette er også begrunnet i målsetningen med forskningsprosjektet, som fokuserer på reduksjon av tap av teiner i sjøen, og ikke materialgjenvinning/resirkulering av innsamlet avfall. Dersom panteordningen innføres som en del av produsentansvarsordningen vil materialeseparasjon muligens inngå som en del av kravene i produsentansvarsordningen, og kunne dekkes gjennom dette. Dette vil i så fall innebære ytterligere kostnader, som – innenfor rammeverket vi skisserer – vil måtte dekkes gjennom en høyere grunnavgift.

Samtidig kan teinemottakenes rolle som oppbevaringsplass for teiner fram til videre avfallshåndtering gjøre at lager- og bemanningskostnader blir en utfordring, særlig for utsalgssteder som fungerer som mottak for innleverte teiner. Innlevering forventes ikke å være jevnt fordelt mellom ulike mottak, noe som kan føre til skjev belastning og uforutsigbare kostnader for enkelte aktører. Dersom disse kostnadene ikke kompenseres tilstrekkelig, kan viljen til å delta i ordningen reduseres. At alle kostnader forbundet med rollen som teinemottak dekkes, antas derfor å være en forutsetning for et vellykket pantesystem. Kostnadene som inngår i ordningen, er omtalt nærmere i kapittel 7.

En annen utfordring er kredittrisiko knyttet til selve panteordningen. Når fiskeren betaler pant ved kjøp av teine, oppstår det i praksis en fordring på ordningen som skal innfris ved innlevering. Dette krever et robust system for registrering, utbetaling og kontroll, slik at tilliten til ordningen opprettholdes. Svakheter i slike systemer kan føre til forsinkelser, feilutbetalinger eller redusert betalingsvilje. Risikoen anses å være størst for yrkesfiske, ettersom kjøpsbeløpene for teiner og antallet teiner som kjøpes per fisker er betydelig høyere sammenliknet med i fritidsfiske. Dette utgjør en kredittrisiko for yrkesfiskere over tid, da de binder opp betydelige summer i pantet som betales inn ved kjøp.

Lang brukstid på teiner innebærer også at innbetalt pant kan være utestående i panteordningen over mange år, før eventuell tilbakebetaling. Dette medfører en kredittrisiko for ordningen, knyttet til forvaltning av midlene over tid og usikkerhet om når og om pant faktisk vil bli utløst. En slik risiko må hensyntas i utformingen av ordningen, blant annet gjennom krav til systemadministrator om kapitalforvaltning, likviditet og robust økonomisk styring.

5.1.2 Innretning og infrastruktur

En grunnleggende forutsetning for at en panteordning for teiner skal fungere etter hensikten, er at ordningen er enkel, tilgjengelig og brukervennlig. Erfaringer fra andre pante- og returordninger viser

at løsninger som bygger på enkle og standardiserte leveringsmåter har større sannsynlighet for å bli brukt i praksis. Videre er det viktig at pantssystemet fungerer likt i hele landet, for å sikre forutsigbarhet, høy brukervennlighet og unngå vridende effekter. Dette gjelder både krav til registrering og selve innleveringsprosessen.

For teiner tilsier dette at eksisterende mottaksinfrastruktur for fiskeredskap og avfall bør benyttes, ettersom dette bidrar til å forenkle innlevering, organiseringen og raskere implementering. I dag skal utrangerte teiner fra fritidsfiske leveres til avfallsmottak. Utrangerte teiner fra yrkesfiske leveres i havnene. Yrkesfiskerne har i dag etablerte ordninger for levering av skipsavfall i havner.

For at det skal være en lav terskel for innlevering innenfor panteordningen, må antall innsamlingspunkter være tilstrekkelig høyt. I tillegg må avstanden til nærmeste mottak oppleves som rimelig. Vi vurderer at det sannsynligvis er behov for å øke innleveringsmulighetene til fritidsfiskere sammenliknet med i dag for å sikre at terskelen for å benytte seg av ordningen er tilstrekkelig lav. Ettersom alle som kjøper teiner vil være med å betale for pant og grunnavgift, er det viktig at innleveringsmulighetene oppfattes som nok så like på tvers av geografiske områder for at ordningen skal oppleves som rettferdig. Fra et samfunnsøkonomisk ståsted er ikke opplevelsen av rettferdighet i seg selv nødvendigvis et viktig poeng, men manglende likebehandling kan svekke ordningens legitimitet og i neste rekke redusere viljen til å levere inn teiner.

Vi vurderer at avfallsmottak bør fungere som godkjente teinemottak innenfor en panteordning. Det er særlig knyttet til at mange allerede i dag leverer sine brukte teiner dit. Om ikke disse er omfattet, vil terskelen for å innlevere teiner i praksis kunne øke for enkelte fiskere. For å øke muligheten for innlevering vurderer vi at også utsalgssteder for teiner bør defineres som teinemottak. Løsningen vil bidra til økt tilgjengelighet og god dekning, særlig i områder med mange fritidsfiskere. Forhandlere kan også ha et insentiv til å bli godkjent som teinemottak fordi det styrker muligheten for salg av andre varer eller nye teiner.

I innspillrunden ble det også gitt innspill om at innleveringspunkter kunne legges til småbåthavner der det er stor fiskeriaktivitet fra fritidsfiske. Dette vurderes å ikke være hensiktsmessig i første omgang, ettersom det sannsynligvis vil kreve økt bemanning på disse småbåthavnene for innregistrering og håndtering av teiner. Dette vil gjøre løsningen kostbar, og bidra til å øke kostnadene for ordningen utover det forskningsgruppen anser som hensiktsmessig. En mulig løsning er å gjøre det frivillig for havnene å delta, som også vil utløse støtte til kostnader fra ordningen. Også dette vil imidlertid være kostnadsdrivende, og vi legger i utgangspunktet ikke dette til grunn som en del av løsningen.

Innspillene vi har mottatt viser til at det er særlig viktig for yrkesfiskerne at innlevering av teiner kan gjøres innenfor de avfallsstrukturene som finnes i dag. For yrkesfiskere fremheves det at en velfungerende innleveringsstruktur er viktigere enn nivået på pantet.

Risikoen for omgåelse gjennom økt direkteimport av teiner som følge av pant på salg i Norge blir vurdert som lav til moderat. Eventuell vridning mot import utenom etablerte salgskanaler antas å være begrenset til et fåtall aktører, og vurderes ikke å utgjøre en vesentlig trussel mot panteordningens effekt. Dette er imidlertid et forhold som kan undersøkes nærmere i en eventuell pilotering av en ordning.

For at ordningen skal fungere, må ansatte på de godkjente teinemottakene gis nødvendig opplæring i inn- og utregistrering av teiner. Ved salg av teiner vil pantepriisen bakes inn i prisen på teiner og pantebeløpet registreres automatisk når teinen slås inn i butikk, i likhet med panteordningen for drikkevareemballasje. Det er dermed ikke noe ekstraarbeid for salgsstedene ved salg av teiner, men

pantesystemet må være satt opp slik at de innbetalte pantebeløpene overføres til systemadministrator. Ved innlevering av teiner må teinemottakene registrere inn teinen slik at det kan utbetales pant og håndtere de innleverte teinene fram til de transporteres til videre avfallshåndtering, og dette vil forandre noen tilleggskostnader sammenlignet med dagens situasjon.

I den første tiden etter implementeringen av en panteordning forventes det et noe høyere antall innleverte teiner, som følge av opprydding av eldre og ubrukte redskaper. Det er naturlig å forvente at mange vil velge å holde igjen teiner som de ellers ville levert inn som avfall fra det signaliseres at det kan/vil komme en refusjonsordning for innlevering av gamle teiner. Med gamle teiner menes teiner som er kjøpt før ordningen trer i kraft, både de som er oppbevart på land og de som ligger tapt i sjøen («grandfathering»). En robust mottaks- og logistikk-løsning vil være viktig for å håndtere en slik innledende «bølge». Hvilke teiner som skal omfattes av ordningen og hvordan de skal skilles fra øvrige teiner omtales nærmere i kapittel 5.1.4.

5.1.3 Pantebeløp og grunnavgift

Fastsettelsen av et egnet pantebeløp vil ha stor betydning for i hvilken grad ordningen bidrar til redusert tap av teiner. Pantebeløpet vil i praksis bli reflektert i salgsprisen på teiner. En økning i brutto salgspris kan ha en disiplinerende effekt på overforbruk ved at terskelen for å kjøpe mange eller unødvendige teiner øker, og bidra til mer bevisst bruk og bedre ivaretagelse av redskapene. Samtidig vil pantet gi en økt verdi til teiner som ellers kunne blitt feilaktig håndtert etter endt levetid.

Pantebeløpet bør først og fremst settes i forhold til de samfunnsøkonomiske kostnadene av at en teine tapes. Vi vurderer derfor at det vil være mer hensiktsmessig å fastsette både pantebeløpet og grunnavgiften som et fast beløp per teine heller enn en prosentvis andel av salgsprisen. På denne måten vil teiner som er billige før avgift/pant bli relativt dyrere. Et fast pantebeløp vil bidra til like vilkår for ulike typer teiner og understøtter målet om å redusere tap, uavhengig av pris- og kvalitetsforskjeller. Videre vurderer vi at pantebeløpet bør kunne justeres over tid. Teiner har lang levetid, særlig i fritidsfiske, der mange teiner brukes i opptil 20 år. Over tid vil et nominelt uendret pantebeløp føre til at insentivet svekkes. Regelmessig justering av pantebeløpet kan derfor bidra til å opprettholde ordningens effektivitet over tid.

Samtidig vil en eventuell justering av pantebeløpet påvirke panteordningens likviditet. Dersom fiskere som har betalt inn pantebeløp før justeringen skal være berettiget det nye pantebeløpet, må differansen mellom pantebeløpene finansieres. Det vil utgjøre en risiko å eksempelvis finansiere differansen med innbetalt pant på ikke-innleverte teiner, da de ikke-innleverte teinene fortsatt har krav på å få pantet utbetalt ved fremtidig innlevering. Vår vurdering er at det bør legges til grunn at fiskere får utbetalt samme pantebeløp ved innlevering som det de betalte inn, for å ikke svekke likviditeten til ordningen unødige. Dette vil imidlertid kreve løsninger som synliggjør hvilket pantebeløp som blir betalt inn ved kjøp av teinen, eksempelvis som en del av merket.

For fritidsfiske vurderer vi på usikkert grunnlag at et pantebeløp på om lag 200 kroner per teine er hensiktsmessig når ordningen innføres. Et slikt nivå antas å være høyt nok til å gi et tydelig økonomisk insentiv til å levere inn brukte eller utrangerte teiner, uten at det samtidig blir uforholdsmessig belastende for fritidsfiskere. Beløpet samsvarer også med det beløpet som fritidsfiskere i gjennomsnitt selv har oppgitt som egnet i spørreundersøkelsen som ble utført i arbeidspakke 1.

Som vist i prosjektets arbeidspakke 3, er det grunn til å anta at en større del av tapene av teiner i fritidsfiske enn i yrkesfiske kan tilskrives manglende kunnskap og opplæring. Dette innebærer at tiltak som bidrar til å endre fritidsfiskernes atferd forventes å kunne ha en reell begrensende effekt på tap av teiner. Dette taler for en panteordning rettet mot fritidsfiske, gjerne i kombinasjon med opplæringstiltak. Det anbefales at et pantebeløpet på 200 kroner testes ut gjennom en pilotordning,

slik at faktisk effekt på innleveringsgrad og atferd kan dokumenteres før eventuell oppskalering². Piloten vil kunne gi viktig kunnskap om omfanget av eventuell misbruk og behovet for kontrollmekanismer.

Innspillene vi har mottatt fra yrkesfiskere viser at selve nivået på pantebeløpet anses å være mindre viktig for forventet innleveringsrate, mens velfungerende infrastruktur og lave transaksjonskostnader anses som viktigere faktorer. Yrkesfiskere leverer i stor grad allerede inn brukte teiner gjennom eksisterende avfalls- og mottakssystemer. Skal et pantebeløp alene påvirke yrkesfiskeres tilpasninger, må nivået settes svært høyt, ettersom yrkesfiskere har høye tiltakskostnader knyttet til endret praksis. I enkelte havgående fiskerier, som snøkrabbefiske, drives tap av teiner i stor grad av ytre forhold som vær, strøm og drivis. I slike tilfeller vil pant ha begrenset forebyggende effekt.

Pantebeløpet må også vurderes i sammenheng med volumet av teiner som omsettes årlig og prisnivået på ulike typer teiner. For fritidsfiske, der antall teiner per aktør normalt er relativt lavt, fremstår et pantebeløp på 200 kroner som håndterbart. For yrkesfiske varierer dette bildet betydelig. I fiskerier der det kjøpes inn svært mange teiner samtidig, som i snøkrabbefiske, vil den samlede kostnaden ved pant bli betydelig dersom pant innføres på alle teiner.

I tillegg til pantebeløpet vil det være nødvendig å kreve inn en grunnavgift for å finansiere administrasjon, logistikk og informasjonsarbeid knyttet til ordningen. Grunnavgiften bør derfor settes i samsvar med de faktiske kostnadene i ordningen. Dette drøfter vi nærmere i kapittel 7. Samtidig må grunnavgiften vurderes nøye opp mot pantebeløpet og ordningens samlede kostnadsnivå. En for høy grunnavgift kan svekke aksepten for ordningen, særlig blant fritidsfiskere med begrenset bruk av teiner per fisker. Dersom ordningen faller under produsentansvarsordningen for utstyr fra fiskeri, fritidsfiske og akvakultur som inneholder plast, vil hele eller deler av grunnavgiften trolig kunne finansieres gjennom produsentansvarsordningen og ikke inngå som en selvstendig del av panteordningen. Produsentansvarsordningen for utstyr fra fiskeri, fritidsfiske og akvakultur som inneholder plast, ble vedtatt i norsk lov 1.januar 2026, med full innsamlings-, behandlings- og kostnadsplikt fra 1.mars 2027. Dette omtales nærmere i kapittel 6.4.

5.1.4 Differensiering og merking av teiner: hvilke teiner skal omfattes av ordningen og hvordan skal de skilles fra øvrige teiner?

I utformingen av en panteordning er det sentralt å avklare hvilke teiner som skal omfattes av ordningen, og dermed også hvilke teiner som ikke omfattes. Det er både et spørsmål om avgrensning knyttet til bruksområde, kjøpstidspunkt og opprinnelse for teinene. I forlengelsen av dette er også diskusjonen om merking av teiner innenfor ordningen et sentralt spørsmål. Dette drøftes nærmere i dette delavsnittet.

I en panteordning vil inn- og utbetaling av pant påløpe for alle teiner som kjøpes etter at ordningen har trådt i kraft. Dette innebærer at det oppstår et skille mellom teiner kjøpt etter at ordningen trådte i kraft, «nye teiner», og teiner kjøpt før ordningen trådte i kraft, «historiske» teiner. Generelt anses det som viktig at ordningen som implementeres også legger til rette for innlevering av teiner som er kjøpt og tatt i bruk før ordningen trådte i kraft («grandfathering»). Ettersom teiner har lang brukstid og det ligger er stort antall teiner på havbunnen, er det en stor mengde historisk teiner som er i omløp. Havforskningsinstituttets siste rapport om tap av teiner og spøkelsesfiske i hummerfiske viser at tre fjerdedeler av alle teiner som hentes opp ikke har påmontert råtnetråd, mens 88 prosent av teinene

² Spørreundersøkelsen vi sendte ut til yrkesfiskere indikerte en gjennomsnittlig pantebeløp i størrelsesorden 100 kr per teine. Dette vil utgjøre en relativt liten andel av enhetskostnaden for nye teiner brukt i yrkesfiske (som er relativt dyre). Samtidig er det en potensiell utfordring ved å innføre ulike pantebeløp innenfor fritids-/yrkesfiske, da dette kan skape uheldige vridningseffekter.

som benyttes i fisket har påmontert råtnetråd. (Thorbjørnsen, et al. 2025). Historiske teiner som ligger på havbunnen utgjør dermed en større trussel for spøkelsesfiske, og det er særlig viktig at disse teinene fiskes opp. Dersom slike historiske teiner faller utenfor ordningen, vil en betydelig del av eksisterende redskap i bruk ikke fanges opp, og ordningens evne til å redusere marin forsøpling vil svekkes. Utfordringen ved å inkludere historiske teiner i ordningen er først og fremst knyttet til finansiering: det påløper en kostnad, ettersom det må utbetales et tilskudd, uten at pantebeløpet er betalt inn ved kjøp. Det økonomiske handlingsrommet i en panteordning vil være relativt begrenset (se omtale i kapittel 7), samtidig som omfanget av historiske teiner er stort. Vi vurderer derfor at utbetaling for gamle teiner vil måtte finansieres gjennom andre kilder enn selve panteordningen, for eksempel gjennom bevilgninger over statsbudsjett eller gjennom frittstående finansieringsaktører.

Videre vurderer vi at det vil være avgjørende at ordningen kan ta imot skadde eller ufullstendige teiner. Mange teiner tas ut av bruk fordi de er ødelagte, deformerte eller mangler enkelte komponenter, eller oppfiskede og ofte skadde teiner leveres inn. Vi vurderer det derfor ikke som hensiktsmessig at det differensieres mellom teiner basert på forfatningen teinen er i. Samtidig åpner muligheten for å levere inn ufullstendige teiner for et mulig misbruk av ordningen, dersom det kan kreves utbetaling av pant for ulike deler av en og samme teine. Vi kjenner ikke til at det i dagens eksisterende ordninger for innsamling av teiner, som er tilskudd til dykkerklubber og ordningen «For havet», stilles særskilte krav til forfatningen teinen skal være i. Dette tyder på at utfordringer med feilaktig innlevering og utbetaling av pant trolig er begrenset. Hvordan fravær av krav til teinens tilstand fungerer i praksis bør undersøkes videre i en pilotordning, særlig fordi dagens innsamlingsordninger ikke retter seg mot privatpersoner mens panteordningen vil gjøre det.

I utredningen har det blitt avdekket at direkteimport og grensehandel med teiner er lite utbredt, men at de som kjøper teiner i utlandet gjør det i ganske stor grad. Dette gjelder særlig i yrkesfiske. Samtidig blir risikoen for omgåelse gjennom økt direkteimport av teiner som følge av pant på salg i Norge vurdert som moderat, og særlig forhøyet for fritidsfiskere som handler i lavere volum og trolig vil ha lavere terskel for å handle over nett. En panteordning bør likevel utformes slik at den også omfatter teiner som kjøpes utenfor etablerte, sertifiserte forhandlere i Norge. Dersom ordningen kun retter seg mot ordinære norske salgskanaler, risikerer man omgåelse og konkurransevridning. Dette reiser både praktiske og juridiske spørsmål som må håndteres, blant annet knyttet til likebehandling, kontroll og håndheving.

Et ytterligere behov for å skille mellom teiner oppstår dersom en panteordning bare innrettes mot enkelte av aktørgruppene/bruksområdene, eksempelvis et skille mellom fritidsfiskere og yrkesfiskere. Dette anser vi for å være et særlig krevende og foreløpig uavklarte forhold i en mulig framtidig panteordning. Dette er omtalt nærmere i vurderingen av ulike alternativer under, uten at prosjektgruppen så langt har kunne finne en fullgod løsning på prosjektet. En hovedutfordring er å sikre er tilstrekkelig enkelt panteyesystem, samtidig som man unngår for enkle muligheter for omgåelse av systemet.

Tett knyttet til differensiering av teiner står spørsmålet om hvordan man skal skille mellom teinene som inngår i ordningen og teinene som faller utenfor. En enkel måte å skille på vil for eksempel være viktig for utsalgsstedene og teinemottakene, ettersom de er avhengige av å vite hvilke teiner som gjør kjøper påkrevd å betale inn pant og innleverer berettiget til å motta pant.

I arbeidet knyttet til differensiering og skille mellom teiner og i innspillsrundene har det i hovedsak pekt seg ut tre ulike retninger for å løse utfordringen med differensiering og skille mellom teiner. Alle de tre løsningene forutsetter at man ønsker å skille mellom teiner brukt i yrkesfiske og teiner brukt i fritidsfiske. Ingen av de tre alternativene fremstår som fullgode løsninger og arbeidsgruppen har foreløpig ikke kunnet konkludere i retning av den ene eller andre løsningen. Dette vil være et sentralt

punkt i arbeidet med videre utredning av en panteordning. I det følgende gjennomgås de tre ulike alternativene med korte drøftinger av fordeler og ulemper.

Alternativ 1 – Merking av teiner ved bruk av en merkeløsning: En tydelig merking av teiner som inngår i ordningen vil gjøre det mulig å skille mellom teiner som inngår i panteordningen og ikke, for eksempel skille mellom teiner brukt i fritidsfiske og yrkesfiske og skille mellom teiner kjøpt etter at panteordningen ble innført og før ordningen ble innført. En slik løsning forutsetter imidlertid at teiner merkes på en måte som gjør dem identifiserbare ved innlevering. Dette kan være et merke som festes på teinene ved eller før kjøpstidspunkt, og som inneholder nødvendig informasjon for å kunne konkludere med at teinene inngår i panteordningen. For å sikre korrekt utbetaling av pant må merkingen være intakt ved innlevering. Det kan også være aktuelt å knytte merkingen til et registreringssystem som dokumenterer at pant er betalt.

Merkeløsningen vil gi en tydelig avgrensning på hvilke teiner som inngår i ordningen, og vil dermed kunne fungere godt til å skille mellom teiner. Merkingen vil være en forutsetning for utbetaling av pant ved innlevering av teiner, og vil gjøre det mulig for teinemottakene å skille mellom teiner som er berettiget for utbetaling og andre teiner. Merkeløsningen vil gjøre det mulig å skille troverdig mellom teiner brukt i fritidsfiske og yrkesfiske.

Foruten å skille mellom teiner for fritidsfiske og yrkesfiske, vil en merkeløsning også effektivt skille mellom «nye» og «historiske» teiner ettersom bare teiner kjøpt etter at ordningen trådte i kraft vil være merket. Dermed vil en tydelig merkeløsning gjøre det mulig å begrense kostnadene for utbetaling av pant til «historiske» teiner ved at det kan innføres et redusert pantebeløp for teiner kjøpt før ordningen trådte i kraft. Dette begrenser behovet for finansiering utenfor pantesystemet.

Samtidig er det flere praktiske utfordringer knyttet til merking av teinene. Å utvikle en merkeløsning som sitter godt nok på teinene til at det kan sikre utbetaling av pant ved innlevering, er en sentral utfordring. Dette vil kreve svært robust merking, ettersom teinene har lang brukstid og kan stå i røffe sjøforhold. Særlig innen fritidsfiske er brukstiden lang. Svarene i spørreundersøkelsen tyder på at halvparten av teinefiskerne benytter teinene i 10 år eller mer, selv om en betydelig andel av teinene også brukes kortere enn dette. Krav til holdbar merking må derfor tilpasses faktiske bruksforhold for ikke å ekskludere teiner som i praksis er legitime å levere inn. Merket bør i tillegg inneholde en unik ID som sikrer at den samme teinen ikke kan få utbetalt pant mer enn én gang, for å forhindre misbruk av ordningen. Mulige merkeløsninger ble omtalt i prosjektets arbeidspakke 2, uten at det ble funnet en merkeløsning som pekte seg ut som ideell. Dersom merking skal inngå som en del av ordningen må dette utredes videre.

Krav om merking vil dessuten ha betydelige kostnader, særlig dersom det etableres et system for registrering av merkede teiner. Dette vil kreve digital infrastruktur, som vil øke kostnadene ved knyttet til administrasjon av ordningen. Slike systemer vil ha etablerings- og driftskostnader, som vil måtte dekkes inn gjennom grunnavgift eller andre finansieringskilder. Systemet for registrering som utvikles må videre utformes for å holde seg over tid, ettersom det må forventes at teknologien vil utvikle seg til dels mye i løpet av brukstiden til teiner. Dette kan være krevende.

Alternativ 2 – Skille mellom teiner basert på type teiner For å unngå merking av teiner, kan en annen løsning være å skille mellom hvilke teiner som inngår i ordningen basert på type teiner. Teinene brukt i de to ulike fiskeriene er delvis et naturlig skille, ettersom teiner brukt i yrkesfiske ofte er mer robuste og større, og delvis er andre typer teiner. Samtidig er det en viss overlapp, noe som gjør det krevende å etablere et tydelig skille. Blant annet benyttes skotteteiner i utstrakt grad i hummerfiske (Thorbjørnsen et al, 2025) samtidig som de benyttes av yrkesfiskere. Også krepseteiner kan benyttes av de to fiskeriene.

En forutsetning for å kunne skille basert på type teiner, er at det innføres samme pantebeløp nye og historiske teiner, slik at det ikke oppstår et behov for å skille mellom nye og historiske teiner. Dette vil redusere kostandene knyttet til administrasjon av ordningen. Samtidig vil det kreve økt finansiering for å betale ut pant til gamle teiner. Ved en slik løsning forutsetter vi at en vesentlig del av midlene til utbetaling hentes fra en annen finansieringskilde enn nye innbetalinger gjennom panteordningen.

Alternativ 3 – Skille mellom fritidsfiske og yrkesfiske basert på registre over fiskere: Et tredje alternativ er å identifisere type fiskere ved kjøp av teiner (samt innlevering), og på denne måten skille mellom hvem som skal betale/få utbetalt pant (fritidsfiskere) og hvem som ikke skal det (yrkesfiskere). En mulig løsning vil være å identifisere yrkesfiskere gjennom det eksisterende Fiskerregisteret³, og at alle teiner som *ikke* kjøpes av registrerte fiskere inngår i panteordningen. Også denne løsningen har utfordringer. Dagens Fiskerregister finnes ikke i en lett tilgjengelig versjon, og salgssteder for teiner/teinemottak vil trenge opplæring for å kunne benytte registeret til registrering i kjøps-/innleveringssituasjoner. I tillegg er det usikkert om registeret oppdateres hyppig nok til å kunne benyttes for dette formålet. Et annet usikkerhetsmoment er hvorvidt det kan oppstå et gråmarked der fiskere kjøper teiner utenfor panteordningen og videreselger til fritidsfiskere. Det er uklart i hvilken grad dette vil være et problem, men det er likevel et moment som bør utredes videre dersom man vurderinger å skille basert på Fiskerregisteret.

En annen løsning er å opprette et register for fritidsfiskere, og at krav om innbetaling av pant og rett til utbetaling av pant utløses av at man er registrert i et fritidsfiskeregister. I dag finnes et register for hummerfiske, men ikke et fullstendig register over alle fritidsfiskere som fisker med teiner. Opprettelse av et slikt register vil kreve at det etableres et system for registrering og vedlikehold av registeret, samt at det gjøres tilgjengelig for teinemottak og utsalgssteder. I tillegg vil det for fritidsfiskerne trolig være lave insentiver til å melde seg inn i registeret, ettersom de da må betale pant, og det må sikres tilstrekkelige insentiver til å registrere seg gjennom for eksempel kontrollmekanismer. Å etablere et fritidsfiskeregister vil trolig være en relativt kostbar løsning, og må finansieres utenfor selve pantesystemet. Et fritidsteinefiskeregister vil imidlertid kunne benyttes også til andre formål, og Fiskeridirektoratet har tidligere tatt til orde for at det er ønskelig med et slikt register.

Det er også mulig å se for seg at de to registrene fungerer sammen, der alle som kjøper teiner må være registrert i ett av de to registrene. For begge typer registre har vi i diskusjonen tatt utgangspunkt i at man må kunne benytte registrene ved både kjøps- og innleveringssituasjonen, men alternativt kan registrene fungere i kombinasjon med en merkeordning slik at det er merket som gjør det mulig å betale ut pant ved innlevering og man unngår registrering i registrene ved innlevering av teiner.

³ Fiskerregisteret (tidligere fiskermanntallet) er et register over personer som er bosatt i Norge og som har fiske eller fangst i havet som hovednæring eller binæring. Registeret er åpent tilgjengelig på Fiskeridirektoratets nettsider.

5.1.5 Oppfatning av ordningens legitimitet

Det er bred enighet om at kunnskapsnivået om bruk av teiner generelt er høyere blant yrkesfiskere enn blant fritidsfiskere. Yrkesfiskere opererer innenfor et strengt regulert rammeverk og har lenger erfaring med håndtering av fiskeredskap, mens fritidsfiskere i større grad har varierende erfaring og kompetanse. Flere aktører peker på lav kunnskap hos fritidsfiskere som en sentral årsak til tap av teiner. Dette gir grunnlag for å knytte en panteordning til kompetansehevende tiltak rettet mot fritidsfiske, for at en panteordning skal få full effekt.

En panteordning som kombineres med krav eller insentiver til kompetanseheving for fritidsfiskere kan styrke legitimiteten betydelig. Sammenlignet med yrkesfiske er fritidsfiske underlagt langt færre krav, blant annet når det gjelder merking, sokning etter tapte redskaper, røktning og rapportering av tap. Yrkesfiske er også pålagt flere økonomiske forpliktelser, slik som fiskeriforskningsavgift, og generelt avfallsgebyr. En panteordning kan dermed bidra til en viss utjevning av ansvarsnivået mellom gruppene, samtidig som den tar hensyn til at fritidsfiskere ikke har samme profesjonelle rammer.

Det er også viktig å understreke at årsakene til tap av teiner i yrkesfiske i stor grad knytter seg til forhold utenfor fiskerens kontroll, som vær, strøm og drivis. I fritidsfiske derimot, peker både spørreundersøkelser og dialog med næringen på manglende kunnskap som en mer fremtredende tapsårsak. Kompetansehevingstiltak for fritidsfiskere vurderes derfor som et treffsikkert virkemiddel, med potensial for høy effekt til relativt lave administrative kostnader. Slike tiltak kan for eksempel omfatte enkel opplæring i riktig setting, merking, tau- og blåsedimensjonering og hensyn til vær- og strømforhold.

I innspillrundene og spørreundersøkelsen har enkelte gitt uttrykk for at en panteordning, for å oppfattes som et reelt miljøtiltak, også må adressere hensyn til resirkulering/materialgjenvinning, herunder også materialeseparasjon av teiner. Teiner består av flere materialer, der metallrammer i hovedsak har gjenvinningsverdi, mens not og tau ofte har begrensede eller mer krevende gjenvinningsløsninger. Tydelige systemer for sortering og videre behandling av materialene vil kunne sikre at ordningen faktisk bidrar til ressursutnyttelse og ikke kun fungerer som en innsamlingstjeneste. Det er imidlertid viktig å merke seg at dette vil kunne bidra til høyere kostnader i ordningen, som i så fall må motsvares med en høyere grunnavgift. Etter vår vurdering er det mest hensiktsmessig at materialeseparasjon i hovedsak skjer på mottak eller i etterfølgende behandlingsledd, og ikke hos fiskeren selv, ettersom dette skaper en lavest mulig terskel for innlevering. Dette har vært framhevet som helt sentralt i flere av innspillene.

Videre er valg av systemadministrator viktig for legitimiteten. En nøytral aktør, uten kommersielle interesser i salg av teiner eller avfallshåndtering, vil kunne bidra til å sikre åpenhet, tillit og likebehandling. En slik organisering reduserer risikoen for konkurransevridding og styrker oppfatningen av ordningen som et samfunnsnyttig miljøtiltak. For å sikre legitimitet må valget av systemadministrator inngå som en grunnleggende del av ordningen, og kan eksempelvis skje gjennom en anbudsprosess.

5.2 Vurderinger av avgiftsordning

I dette delkapitlet drøfter vi hvordan en avgiftsordning kan innrettes, herunder hvem avgiften bør ilegges, utforming av sats, og forhold som kan påvirke legitimitet og avgrensning. Diskusjonen tar utgangspunkt i suksesskriteriene for en panteordning fra kapittel 4.2.2.

Til grunn for vurderingene ligger forslaget om en separat oppryddingsavgift som ilegges ved kjøp av teiner, som skissert i kapittel 4. Vi presiserer at en avgift kan organiseres og innføres på ulike måter.

Flere av avveiningene og vurderingene som omtales under vil imidlertid være de samme som vi gjør i vurderingen av en oppryddingsavgift. Til sist i dette delkapittelet har vi en kort drøfting om hvilke andre måter en avgift kan organiseres på.

5.2.1 Innretning på avgiftsbeløp

Begrunnelsen for en oppryddingsavgift for teiner er at kostnadene for opprydding i større grad enn i dag rettes mot den gruppen av aktører som bidrar til forsøpling. Gjennom dette vil avgiften også bidra til å skape økt bevissthet rundt konsekvensene av tapte teiner. Virkemiddelet er imidlertid mindre målrettet enn andre virkemidler, ettersom det representerer en kostnad uavhengig av hvordan fisker håndterer teinen og om teinen tapes eller ikke.

Når det gjelder innretningen av avgiften, vurderer vi det som mest hensiktsmessig å ilegge en eventuell avgift på produsenter og importører av teiner. Disse aktørene fastsetter prisene på teiner og kan dermed innarbeide avgiften direkte i utsalgsprisen. En slik innretning gir også administrative forenklinger, ettersom avgiften kan kreves inn fra et begrenset antall identifiserbare aktører, fremfor et stort antall enkeltfiskere.

I den skisserte ordningen forutsetter vi at avgiftssatsen i sin helhet veltes over på sluttbruker gjennom økt pris på teiner. Avgiften bæres dermed i praksis av fiskerne. Dette vurderer vi at er hensiktsmessig fordi det i stor grad er brukerne av teiner som har direkte påvirkning på risikoen for tap. Samtidig innebærer en avgift på alle teiner at betalingen ikke fullt ut kan målrettes mot aktører som faktisk mister redskapene. Avgiften betales uavhengig av faktisk tap, og skiller dermed i begrenset grad mellom ønsket og uønsket atferd. På dette punktet er avgiftsordningen mindre treffsikker enn en panteordning. En avgift vurderes derfor som best egnet for aktørgrupper der panteordning er mindre hensiktsmessig.

For å unngå en konkurransevridning mot utenlandske teiner bør avgiftsplikten omfatte både aktører som produserer teiner i Norge og aktører som importerer teiner for omsetning på det norske markedet, og ideelt sett også inkludert direkte salg til norske brukere gjennom netthandel. Definisjonen av avgiftspliktige aktører vil dermed samsvare med produsentdefinisjonen i forskriften til produsentansvarsordningen for utstyr fra fiskeri, fritidsfiske og akvakultur som inneholder plast. Endelig lovhjemmel og presis produsentdefinisjon må avklares nærmere, ettersom oppryddingstiltak ikke faller direkte inn under produsentansvarsordningen.⁴ Det vil også være et juridisk spørsmål i hvilken grad man kan sikre at egenimport av teiner (for eksempel fra Temu) og import fra utenlandske aktører møtes av en tilsvarende avgift som produsenter av norske teiner møter. En mulig løsning er å innføre en grensejustert avgift der formålet er å ilegge utenlandske teiner samme avgift som norske teiner. Dette må imidlertid utredes nærmere, og vil være en viktig avklaring i den videre utredningen. Dersom det ikke er mulig å ilegge denne typen avgift ved import vil i praksis avgiftssatsen ikke kunne settes høyere enn at den samlede prisøkningen for teiner ikke gir utilsiktede konsekvenser i form av betydelig økt egenimport.

5.2.2 Avgiftssats

Det vurderes som mest hensiktsmessig å fastsette oppryddingsavgiften som en fast sats per teine, uavhengig av teinens utsalgspris. Som for panteordningen bygger vurderingen på at man ønsker å forhindre uheldige vridningseffekter. Rimeligere teiner er ofte lettere og kan være mer utsatt for tap, mens dyrere teiner gjerne er mer robuste og har lengre levetid. En prosentbasert avgift vil dermed i større grad belaste teiner med potensielt lavere tapsrisiko. En fast avgift kan i stedet gjøre mer robuste

⁴ Avfallssforskriften, kapittel 7B, 2025: https://lovdata.no/dokument/SF/forskrift/2004-06-01-930/KAPITTEL_9#KAPITTEL_9

teiner relativt sett mer attraktive, og dermed gi insentiver i retning av mer holdbare redskaper. Med en fast avgiftssats unngår man også å skape økte forskjeller i teinepris mellom ulike fiskerier.

Avgiftssatsen må settes på et nivå som gir tilstrekkelige midler til å finansiere nødvendige oppryddingstokt. Hvilken oppryddingsfrekvens som anses som tilstrekkelig må fastsettes av ansvarlig myndighet, men det legges til grunn at oppryddingsfrekvensen bør økes utover dagens oppryddingsfrekvens for å oppnå ønsket effekt, eksempelvis ved at det gjennomføres oppryddingstokt også for snøkrabbeteiner. Dette er ikke gjennomført de siste årene av ressurs hensyn (Rognsås, et al., 2025).

Ved fastsettelse av avgiftssatsen er det samtidig viktig å unngå at nivået settes for høyt. Et for høyt avgiftsnivå kan i ytterste konsekvens gi insentiver til uønskede tilpasninger, som bruk av uregistrerte eller selvproduserte teiner. Et annet utfall, er at avgiften reduserer fiskernes aktivitet, som i seg selv er en verdiskapende aktivitet som det ikke er ønskelig å regulere bort.⁵

Ved fastsettelse av avgiftsnivå må det også tas hensyn til den samlede kostnadsbelastningen på fiskerne. Dette understreker behovet for en helhetlig vurdering av avgiftsnivået, der ulike virkemidler ses i sammenheng. I fastsettelse av avgiftssatsen må det også ses hen til prisøkning på teiner som vil følge av den kommende produsentansvarsordningen for utstyr fra fiskeri, fritidsfiske og akvakultur med plast.

Basert på innhentet informasjon i prosjektet anslås dagens samlede arbeid med opprydding av tapte fiskeredskaper å tilsvare om lag 18 millioner kroner årlig.⁶ (Rognsås, et al., 2025). Estimert er usikkert og bygger på antagelser der informasjon ikke er kjent. Av dette anslår vi at et beløp i størrelsesordenen 10,4 millioner kroner årlig brukes på opprydding av teiner.⁷ Dette gir en indikasjon på størrelsesorden som er nødvendig for å opprettholde dagens nivå på oppryddingstiltak. Ettersom avgiftsordningen vil komme i tillegg til dagens oppryddingstiltak, vil det imidlertid ikke være behov for at beløpene som samles inn i ordningen fullt ut tilsvarer dagens anslåtte oppryddingsbeløp. Det er imidlertid flere usikkerhetsmomenter knyttet til faktisk beløp det er behov for å samle inn, blant annet hvilke typer teiner som ilegges avgift, og kostnader forbundet med å gjennomføre tokt for å hente akkurat disse typene teiner. Vi forutsetter at gjennomføring av oppryddingstokt legges ut på anbud for å sikre så lave kostnader som mulig, uten at nivået på disse kostnadene er kjent i dag. I tillegg kan det tenkes at en avgiftsordning (delvis) kan fortrenge eksisterende tiltak, noe som innebærer at provenyet fra avgiften ikke nødvendigvis gir en tilsvarende økning i samlet oppryddingsinnsats. En overordnet beregning av avgiftssats er vist i kapittel 7.3, men det påpekes at det er sentrale usikkerhetsmomenter som gjenstår og som må utredes videre dersom en avgiftsordning skal innføres.

5.2.3 Differensiering av teiner som inngår i ordningen

Det må være tydelig for produsenter av teiner hvilke teiner som inngår i avgiftsordningen. Til forskjell fra en panteordning stilles det ikke samme krav til merkeløsning, fordi det ikke innbetales noe pant som skal tilbakebetales, men det er likevel behov for klare kriterier for hvilke teiner som ilegges avgift.

⁵ Dette forutsetter at nytten av aktiviteten, fortrinnsvis verdiskapingen fra aktiviteten, overstiger de samfunnsøkonomiske kostnadene, eksempelvis miljøkostnader knyttet til tap av teiner.

⁶ Summert kostnader/oppryddingsbeløp og anslag på ukjente beløp gjennom kjente oppryddingsordninger og oppryddingsarbeid i dag. Anslaget baserer seg på opprydding gjennomført eller finansiert av følgende aktører: Fishing for Litter, midler i dykkerforbundets ordning, For havet, opprydding i prosjektet Tiltak mot spøkelsesfiske finansiert av Handelens Miljøfond samt anslag for øvrige oppryddingskostnader for teiner for selskapet Green Bay og kostnader for Fiskeridirektoratets årlige oppryddingstokt. De ulike aktørenes finansiering og kostnader er omtalt i Rognsås, et al., 2025.

⁷ Beregningen er basert på antakelser om andelen teiner av alle oppryddede fiskeredskaper. Ved manglende datagrunnlag er andelen teiner forutsatt å være 50 prosent, som vurderes som et høyt anslag. Estimert må derfor anses å ligge i øvre sjikt og er beheftet med betydelig usikkerhet.

En løsning med både pante- og avgiftsordning forutsetter en tydelig avgrensning mellom hvilke teiner som omfattes av de respektive ordningene. Som omtalt i vurderingen av panteordning kan én løsning være å etablere panteordning for utvalgte typer teiner, mens øvrige teiner ilegges avgift. En annen løsning er å knytte pant til merking, slik at teiner som selges uten merke automatisk ilegges avgift. Utforming av dette skillet, herunder kriterier for hvilke teiner som omfattes av pante- og avgiftsordning, må avklares nærmere i det videre arbeidet.

5.2.4 Oppfatning av ordningens legitimitet

For å sikre oppslutning om ordningen vurderes det som nødvendig at oppryddingstiltakene har tilstrekkelig geografisk spredning, slik at aktører som betaler avgift opplever at midlene kommer til nytte. Tilsvarende må tiltakene omfatte alle typer teiner som ilegges avgift. Samtidig er det også viktig at innsatsen rettes der problemet med tap av teiner er størst.

I innspillrunden har det kommet flere innspill i retning av at opplevd legitimitet på en avgiftsordning knyttes til i hvilken grad det anses at aktørene er med på å betale for opprydding i dag. Yrkesfiskere bidrar allerede til finansiering av opprydding gjennom fiskeriforskningsavgiften, som per i dag utgjør 1,35 prosent av brutto fangstverdi for all fangst omfattet av salgslagenes enerett etter fiskesalgslagsloven. Innspill fra næringen indikerer at dette, sammen med et generelt høyt avgiftstrykk, bidrar til en oppfatning av at yrkesfiskere allerede dekker en betydelig del av kostnadene knyttet til tapte fiskeredskaper. Samtidig viser tall fra Fiskeridirektoratet at midlene fra FoU-avgiften som faktisk benyttes til oppryddingstokt er begrensede, og i størrelsesordenen nærmere 8 millioner kroner årlig (Rognsås et al., 2025). Dette beløpet brukes i tillegg på opprydding av også andre fiskeredskaper, slik at beløpet som fiskere betaler for opprydding av teiner trolig er lavere. Vi vurderer derfor at yrkesfiskere i praksis bare i begrenset grad bidrar til direkte finansiering av oppryddingstiltak for teiner. Dersom en ordning skal innføres bør dette poengteres og settes fokus på i forkant av ordningen, for å underbygge behovet for en ordning.

5.2.5 Alternativ innretning av oppryddingsavgift

Et alternativ til en separat oppryddingsavgift er å justere nivået i dagens fiskeriforskningsavgift (FoU-avgiften), som fiskerne allerede betaler (og som blant annet benyttes til å finansiere opprydding av tapte fiskeredskaper. I dialogmøtene ble det imidlertid gitt tydelige innspill om at en slik løsning ikke er ønskelig fra fiskerinæringens side. Dette ble blant annet begrunnet med at næringen opplever at den allerede bidrar til finansiering av opprydding gjennom eksisterende avgifter, at dagens avgiftssystem oppfattes som krevende, og at det samlede avgiftstrykket er høyt. Disse innspillene er relevante, men vil i prinsippet også gjelde en avgift som betales i forbindelse med omsetning av teinene. Videre ble det pekt på at FoU-avgiften ikke er øremerket oppryddingstiltak. Dette innebærer at midler til opprydding kan omprioriteres eller falle bort over tid, noe som gjør oppryddingstiltakene sårbare for fremtidige budsjettkutt. På bakgrunn av dette innspillet gikk vi bort fra justering i FoU-avgiften som utgangspunkt for våre videre vurderinger.

Sammenliknet med en målrettet oppryddingsavgift vurderer vi justering av FoU-avgiften, slik den er innrettet og praktiseres i dag, som mindre treffsikker. For det første vil en økning i FoU-avgiften påløpe likt for alle fiskere uavhengig av hvor mange teiner de mister, mens en målrettet oppryddingsavgift betalt ved kjøp av teiner vil premiere de som ikke mister og dermed ikke kjøper nye teiner. For det andre vil en øremerket avgift i større grad enn en FoU-avgift sikre forutsigbar finansiering av opprydding. Formålet med en oppryddingsavgift er å sikre finansiering av konkrete oppryddingstiltak, mens FoU-avgiften har et bredere formål. En justering av FoU-avgiften vil derfor i mindre grad sikre at økte innbetalinger faktisk gir økt oppryddingsinnsats.

En fordel med å justere FoU-avgiften er imidlertid at man kan benytte et allerede etablert avgiftssystem, og dermed unngå administrative kostnader knyttet til å etablere og forvalte en ny ordning. En alternativ innretning, hvor det kreves inn en økt avgift fra alle landinger av fangst fanget med teiner, og dette provenyet øremerkes oppryddingstiltak, vil fungere relativt likt som en ordning knyttet til kjøp av teiner. En ordning knyttet til kjøp av teiner vil imidlertid i større grad belaste de som taper teiner, ettersom disse nødvendigvis kjøper nye teiner oftere. Vi legger derfor en avgiftsordning rettet mot kjøp av teiner heller enn landing av fangst med teiner til grunn i de videre vurderingene av avgiftsordningen.

Argumentet om at fiskerne allerede bidrar økonomisk til opprydding vil gjelde uavhengig av hvordan avgiften innrettes og er først og fremst et spørsmål om fordeling. Fiskerne møter allerede i dag et relativt høyt avgiftstrykk. Det forventes videre nye avgifter knyttet til produsentansvar og den generelle havneavgiften, som vil komme i tillegg til avgiften som diskuteres her. Hvordan det samlede avgiftstrykket blir, samt hvordan de ulike avgiftene vil fungere i samspill, må vurderes helhetlig. Innenfor rammene av dette forskningsprosjektets målsetninger, vurderer vi imidlertid at en oppryddingsavgift isolert sett er en målrettet måte å finansiere opprydding av fisketeiner fra den aktørgruppen som benytter seg av fisketeinene.

5.3 Vurderinger knyttet til andre typer ordninger

I innspillsrundene ble det også foreslått andre ordninger utover pant- og avgiftsordninger som kan bidra til å redusere tapet av teiner i fritidsfiske. I dette delkapitlet presenterer vi øvrige foreslåtte virkemidler, med en overordnet vurdering av gjennomførbarhet og relevante avveininger. Vi presiserer at det for prosjektgruppen ikke har vært mulig å gå like detaljert inn i vurderinger av disse ordningene som av en panteordning.

I våre vurderinger av andre ordninger har vi tatt utgangspunkt i dagens situasjon og dagens regelverk. Flere av ordningene som vurderes under vil være enklere å gjennomføre dersom det opprettes et register over fritidsfiskere. Et slikt register finnes ikke i dag, men er til kontinuerlig vurdering av Fiskeridirektoratet, og er ønsket av Fiskeridirektoratet. Vi konstaterer at innføringen av et slikt register vil åpne nye muligheter for ordninger som kan påvirke tap av teiner. Utredningen vår er imidlertid rettet mot pante- og avgiftsordninger som ikke fordrer etableringen av et slikt register, og vi konkluderer derfor ikke om de andre ordningene er hensiktsmessige.

5.3.1 Fiskekort for teinefiske brukt i fritidsfiske

Et mulig virkemiddel vil være innføring av fiskekort for teinefiske, tilsvarende fiskekortene som kjøpes for fiske i ferskvann og elver. Ordningen vil kreve et sentralisert system for utstedelse av fiskekort, og det vil være behov for kontroll av fiskere for å påse at påbudet om å kjøpe fiskekort etterleves. I en ordning med fiskekort vil avgiften kunne finansiere de administrative kostnadene ved ordningen og eventuelt overskudd vil kunne brukes til oppryddingstiltak. En avgift som betales per fisker vil øke kostnaden ved å drive teinefiske og kan gjennom det øke bevisstheten om hvordan teinefiske utføres. Ordningen gir imidlertid ikke et økonomisk insentiv til å begrense tap av teiner. Vi vurderer derfor at ordningen trolig vil gi mindre effekt for insentivene til å redusere tap av teiner sammenlignet med en panteordning.

Dersom ordningen skal oppnå en begrensende effekt, kan det fordrer et visst omfang og med tilstrekkelig geografisk spredning for at kravet om kjøp av fiskekort skal etterleves. Dette vil ha en kostnad som også må tas høyde for når effekten av dette virkemiddelet skal vurderes med hensyn til begrensende effekt på tap av teiner.

Påbud om fiskekort vil også bryter med tradisjonelle regler for fritidsfiske i kystområder, der fiske er gratis og ansett som et felles gode, og det må vurderes om det er ønskelig å innføre denne type restriksjoner fra et prinsipielt ståsted.

5.3.2 Oblatordning for teiner brukt i fritidsfiske

Et annet mulig virkemiddel er en oblatordning rettet mot fritidsfiskere, der fritidsfiskere kjøper et antall oblater på starten av sesongen som festes på teiner, og at bare fiske med teiner med oblat er godkjent. Beløpene som samles inn gjennom salg av oblater vil kunne benyttes til oppryddingstiltak. Ordningen vil gi sterkere insentiver til å ikke miste teiner, ettersom muligheten for å fiske låses til antallet oblater fisker har kjøpt for sesongen.

I dagens regelverk kan fritidsfiskere fiske med inntil 20 teiner per person per fartøy, hvorav inntil ti teiner kan være hummerteiner. Unntaket er hummerfiske der begrensningen er 10 teiner. I en mulig oblatordning kan begrensningen i antall oblater ta utgangspunkt i samme antall som i dagens regelverk, altså at det er mulig å kjøpe inntil 20 oblater for en sesong. Forskjellen mellom dagens regelverk og en oblatordning vil være muligheten for å erstatte tapte teiner. I en oblatordning vil ikke en tapt teine kunne erstattes fordi man ikke kan fiske med den nye teinen uten oblatet. Dette utgjør en begrensning i fritidsfiske sammenliknet med i dag. Som følge av begrensningen ser vi et potensial for at det oppstår et «gråmarked» for videresalg av oblater, som vil være vanskelig å kontrollere. For at teiner skal kunne kontrolleres må oblatene være synlig når teinene står i vannet, noe som samtidig vil gjøre det mulig å stjele oblater. I den grad det utvikler seg et uregulert marked for omsetning av oblater, vil ordningen i praksis fungere som en kvoteordning for utsett av teiner, hvor kvoter er omsettbare mellom fiskere. Dette kan i seg selv være en målrettet ordning for å begrense tapet av teiner, men avhenger av ordningens innretning. Styrken på insentivet til å ta bedre vare på teiner i en oblatordning, vil i stor grad avhenge av hvor begrenset tilgangen på oblater er. Dersom det er lett å oppdrive oblater, vil begrensningen i ordningen være svak og insentivet tilhørende svakt. Dersom tilgangen på oblater er begrenset, vil derimot insentivet være sterkere.

Om en oblatordning skal ha ønsket effekt, fordrer det at trusselen om å fiske uten oblat, det vil si muligheten for å bli kontrollert og eventuelt bøtelagt, oppleves som sterk nok til å endre atferden. Vi har ikke vurdert sammenhengen mellom omfanget av kontrollaktivitet og opplevd risiko med å fiske uten oblat, men bemerker at dette utgjør en annen type kostnad enn i en rendyrket panteordning, hvor straffen ved å miste en teine betales i utgangspunktet (pantet) og kun refunderes dersom teinen ivaretas. På den måten omgår man behovet for kontrollvirksomhet. Vi anser imidlertid sannsynligheten for at kostnaden knyttet til nødvendige kontroller kan bli relativt stor, og at det sannsynligvis vil være rimeligere å etablere en panteordning.

5.3.3 Obligatorisk prøve for fritidsfiskere med teiner

En tredje løsning vil være å innføre en obligatorisk prøve for å få tillatelse for å fiske med teiner, etter inspirasjon fra jegerprøven som kreves for å jakte på vilt i Norge. Løsningen vil innebære at det settes krav om opplæring som kan føre til kunnskapsheving, som igjen trolig vil redusere tapet av teiner i fritidsfiske. Krav om obligatorisk prøve forutsetter at det opprettes en form for registrering av fritidsteinefiskere, og at det kan registreres hvem som har bestått prøven. Vi forutsetter at det må lages et system for kontroll og sanksjoner dersom fritidsfiskere ikke har gjennomført prøven. Tiltaket kan fungere komplementært med andre ordninger.

For å ta prøven kan det ilegges en avgift som fritidsfiskere betaler. Avgiften kan innrettes for å dekke kostnadene forbundet med gjennomføring av prøven, eller kan økes utover dette for å dekke oppryddingstiltak. Hva som vil være hensiktsmessig at avgiften dekker, og hvilket proveny en eventuell avgift kan tenkes å gi, må vurderes nærmere.

Dersom det besluttes at det skal opprettes et fritidsfiskeregister for alle teinefiskere, har en obligatorisk prøve en bedre forutsetning for å være et effektivt tiltak for å forhindre tap av teiner. På den andre siden vil kostnadene knyttet til kontroll av fiskere uten nødvendig kursing kunne være vesentlig, som med en oblatordning (se redegjørelse i delkapittelet over). Vi har ikke utredet dette forholdet nærmere fordi det faller utenfor rammene av dette forskningsprosjektet, men bemerker at det kan kreve vesentlige kostnader om kravet skal etterleves i tilstrekkelig grad til å oppnå redusert tap av teiner.

5.3.4 Vrakpant på teineavfall

Det vil også være mulig å innføre en «vrakpantløsning», der den som leverer inn teiner mottar et beløp for teinen. I denne ordningen betales det ikke inn et tilsvarende beløp ved kjøp av teinen, og løsningen blir dermed en direkte subsidieordning. Løsningen vil være kostnadskrevende ettersom det ikke er noe inntektsside i ordningen, og vil måtte finansieres gjennom årlige tilskudd. Ordningen vil være mulig å innføre for både fritidsfiskere og yrkesfiskere, eller for en av gruppene.

Sett opp mot de andre virkemidlene som det er gitt innspill på, fremstår derfor denne løsningen å ha en høy kostnad. Samtidig vil kostnadene trolig være lavere enn med en panteordning, ettersom det fordrer mindre administrasjon og forvaltning. Dersom løsningen kunne vært innarbeidet i produsentansvarsordningen for utstyr fra fiskeri mm. av plast, ville dette vært en mulig finansieringskilde, og løsningen vil fremstå som mer gjennomførbar. Ettersom pliktene i produsentansvarsordningen trer i kraft fra og med 1. mars 2027 er det foreløpig ikke avklart om vrakpant på teineavfall vil være en del av produsentansvarsordningen og vi har ikke gått nærmere inn i vurderinger av dette.

6 Anbefalinger om panteordning og avgiftsordning

I dette kapitlet presenterer vi våre anbefalinger for utforming og innretning av virkemidler for å redusere tap av teiner. Anbefalingene bygger på vurderingene i kapittel 5. På et overordnet nivå anbefaler vi at det ikke innføres en panteordning for yrkesfiske, og vurderer at alternative virkemidler, for eksempel en avgiftsordning, vil være bedre egnet til å gi ønsket effekt enn en panteordning. For fritidsfiske vurderer vi at en panteordning har potensial til å være et hensiktsmessig tiltak. Det fordrer imidlertid at man får til en god løsning for differensiering og merking av teiner og at ordningen er økonomisk bærekraftig.

Dette kapitlet er strukturert som følger: Først presenterer vi vår anbefaling knyttet til innføring av en panteordning for fritidsfiske. Deretter redegjør vi for vår anbefaling om innføring av en avgiftsordning for yrkesfiske. Avslutningsvis drøfter vi sentrale usikkerheter og forutsetninger som bør testes nærmere i en eventuell pilot for en panteordning.

6.1 Anbefaling om innføring av panteordning

I arbeidspakke 3 vurderte vi at en panteordning vil ha ulik effekt for fritidsfiskere og yrkesfiskere. Disse vurderingene har styrket seg gjennom informasjonsinnhenting og analyser i arbeidspakke 4. Etter vår vurdering er det tydelig at insentivet i en panteordning vil ha vesentlig større effekt i fritidsfiske, enn det vil ha for yrkesfiskere.

6.1.1 Fritidsfiske

En panteordning rettet mot fritidsfiske fremstår etter vår vurdering som et virkemiddel som har potensial til å redusere tap av teiner og marin forsøpling. I fritidsfiske er mangel på kunnskap en sentral årsak til tap av teiner, og fritidsfiskere har i større grad mulighet til å påvirke tap gjennom endret atferd. Dette tilsier at økonomiske insentiver, i kombinasjon med økt informasjon og opplæring, kan ha ønsket effekt. Samtidig er det flere vesentlige forhold som fremdeles må avklares for å kunne slå fast om virkemiddelet er egnet og praktisk mulig å gjennomføre.

En vesentlig praktisk utfordring er knyttet til differensieringen mellom teiner som inngår i panteordningen og teiner som faller utenfor ordningen. I vurderingen vår av panteordning for yrkesfiske vurderer vi at pantevirkemiddelet er lite egnet for denne brukergruppen (se neste delkapittel), og gitt dette vil det være nødvendig å kunne skille mellom teiner brukt i fritidsfiske og i yrkesfiske. Et slikt skille kan, som diskutert i kapittel 5, eksempelvis gjøres basert på en merkeordning eller basert på type teiner. For noen teinetyper vil skille basert på type teiner være relativt uproblematisk ettersom de i liten grad brukes om hverandre til fritids- og yrkesfiske, eksempelvis snøkrabbeteiner. For andre teinetyper er dette en større utfordring, ettersom de kan brukes og/eller blir brukt blant begge aktørtyper. Å kunne skille mellom disse er særlig viktig for å unngå omgåelse, ettersom det vil være billigere å kjøpe en teine utenfor pantesystemet. I tillegg kan det oppstå utfordringer dersom det opprettes andre ordninger for yrkesfisketeiner (for eksempel avgiftsordning), der det bør unngås at det ikke betales dobbelt for noen typer teiner. Slik vi vurderer det er det ingen åpenbare løsninger for denne utfordringen, men det er mulig å tenke seg ulike registreringsløsninger ved kjøp av teiner, at det benyttes merkeordninger sammen med differensiering eller at alle teinetyper som brukes til fritidsfiske

blir inkludert innenfor systemet, og dermed at yrkesfiskerne delvis blir omfattet av pantesytemet. Dette er forhold vi imidlertid ikke har funnet grunnlag for å konkludere om i denne arbeidspakken.

En annen, og delvis tilknyttet utfordring, er muligheten til å merke teiner på en adekvat måte, dersom skille mellom teiner som inngår i ordningen og teiner som falles utenfor skal gjøres ved å merke teiner. Dersom man med sikkerhet skal kunne identifisere at det har blitt betalt pant for en teine som leveres inn, må merket være godt nok intakt til å kunne registreres etter flere års bruk i sjøen. Om ikke dette er på plass, vil ikke fiskerne ha sikkerhet om at det innbetalte beløpet vil refunderes når teinen leveres tilbake. Dette vil, avhengig av utfordringen med tapte/utslitte merker, i varierende grad kunne svekke legitimiteten og oppslutningen om ordningen. Om en tilstrekkelig robust merkeordning ikke er på plass, vil den langsiktige økonomiske bærekraften i ordningen utfordres ved at det kan kreves inn mer enn det betales inn, ettersom det ikke er mulig å skille mellom teiner som er kjøpt innen- og utenfor pantesytemet.

Forholdet til historisk tapte teiner, såkalt «grandfathering», er også et forhold som må avklares. Dette er delvis tilknyttet differensiering og merking, dersom det skal skilles mellom historisk tapte teiner og teiner tapt etter at panteordningen er innført. Dersom dette ikke er avklart, vil teinefiskere få sterkere insentiver til å bruke sine gamle teiner lenger enn ellers, og det blir mindre attraktivt å rydde opp gamle teiner utenfor pantesytemet, sett opp mot nye teiner som er innenfor systemet. Gitt at det økonomiske handlingsrommet i en panteordning vil være begrenset (se vurderingene i kapittel 7), vil det være urealistisk å finansiere dette innenfor rammene av en ny panteordning. På den andre siden vil dette – gitt en vellykket implementering av ordningen – være en engangsbevilgning, som bør gjøre det lettere å skaffe finansiering til denne kostnaden.

Den økonomiske bærekraften i ordningen og hvorvidt ordningen skal være selvfinansierende, vil også være en sentral utfordring. Driften av en panteordning vil ha en rekke faste og variable kostnader som må dekkes inn. Ordningen må ha en administrasjon, det vil være kostnader til merking av utstyr og teinemottak må kompenseres for sine kostnader til ordningen. Disse kostnadene må dekkes inn separat, eksempelvis gjennom en grunnavgift. Om grunnavgiften blir veldig stor i forhold til teineprisen, kan dette være uheldig, både av legitimitetsårsaker, men også fordi det blir mer fristende å omgå panteordningen og anskaffe teiner utenfor den.

Nivået på grunnavgiften avhenger av mengden teiner som blir kjøpt årlig, da dette vil utgjøre grunnavgiftsgrunnlaget. Lavt volum på kjøpte teiner vil gjøre at det nødvendige nivået på grunnavgiften må være høyt. Lavt volum på kjøpte teiner vil også påvirker hvorvidt man klarer å oppnå stordriftsfordeler i panteordningen. Dette representerer en vesentlig risiko. Det er mulig å dekke inn hele eller deler av kostnadene forbundet med panteordningen med ekstern finansiering eller å bruke innbetalt men ikke utlevert pant for å redusere grunnavgiften. Selv om det finnes et handlingsrom for å finansiere panteordningen på andre måter enn med en grunnavgift, er det stor usikkerhet knyttet til dette. Det vil trolig også være behov for å tilføre ordningen kapital fra start, slik at systemadministrator har nødvendig finansiering til å eksempelvis utvikle eller kjøpe inn et digitalt registreringssystem for inn- og utmelding av teiner. Fordi en panteordning innebærer at innbetalte pantebeløp vil kunne bli krevd utbetalt etter lang tid, må det også stilles krav til systemadministrator om forsvarlig kapitalforvaltning og likviditet. Vi går nærmere inn på forholdet knyttet til de økonomiske aspektene i kapittel 7.

Utover disse gjenstående usikkerhetsmomentene, gjør vi følgende vurderinger av en panteordning.

En av forutsetningene for at en panteordning skal fungere, er at innlevering av teiner oppleves som tilgjengelig og enkel. Tilgjengeligheten vil øke dersom utsalgssteder kan fungere som mottak, i tillegg

til eksisterende innlevering på avfallsmottak. Vi anbefaler derfor at både utsalgssteder og avfallsmottak godkjennes som teinemottak.

For å forsterke effekten av panteordningen vurderer vi at den bør kombineres med informasjons- og opplæringstiltak. Fritidsfiskeappen er et eksisterende lavterskeltiltak som kan bidra til økt kunnskap om riktig bruk og håndtering av teiner og en panteordning kan gi økt oppmerksomhet rundt dette tilbudet. Økt bruk av appen anses som et hensiktsmessig supplerende tiltak i første omgang.

Videre vurderer vi at pantebeløpet bør utformes som et moderat, fast beløp. Som omtalt i kapittel 5 vil et fast pantebeløp redusere risikoen for vridende effekter. Et beløp på 200 kroner er foreslått av fiskere, har fått støtte i innspillrunden og vurderes som gjennomførbart innenfor ordningens økonomi (se kapittel 7). Vi anbefaler derfor at dette nivået benyttes som utgangspunkt. Samtidig er det usikkerhet knyttet til både pantebeløpet og nivået på grunnavgiften. Grunnavgiften bør utformes slik at den ikke gir uheldige insentiver eller svekker ordningens legitimitet, og må ses i sammenheng med kostnader som vil påløpe gjennom en kommende produsentansvarsordning. Både pantebeløpet og grunnavgiften bør derfor testes og eventuelt justeres i en pilotordning.

6.1.2 Yrkesfiske

I yrkesfiske er tap av teiner i større grad knyttet til forhold utenfor fiskerens kontroll, som vær, strøm og dravis. Den forventede effekten av en panteordning vurderes derfor som begrenset, og vi anbefaler ikke å etablere en panteordning for yrkesfiskere.

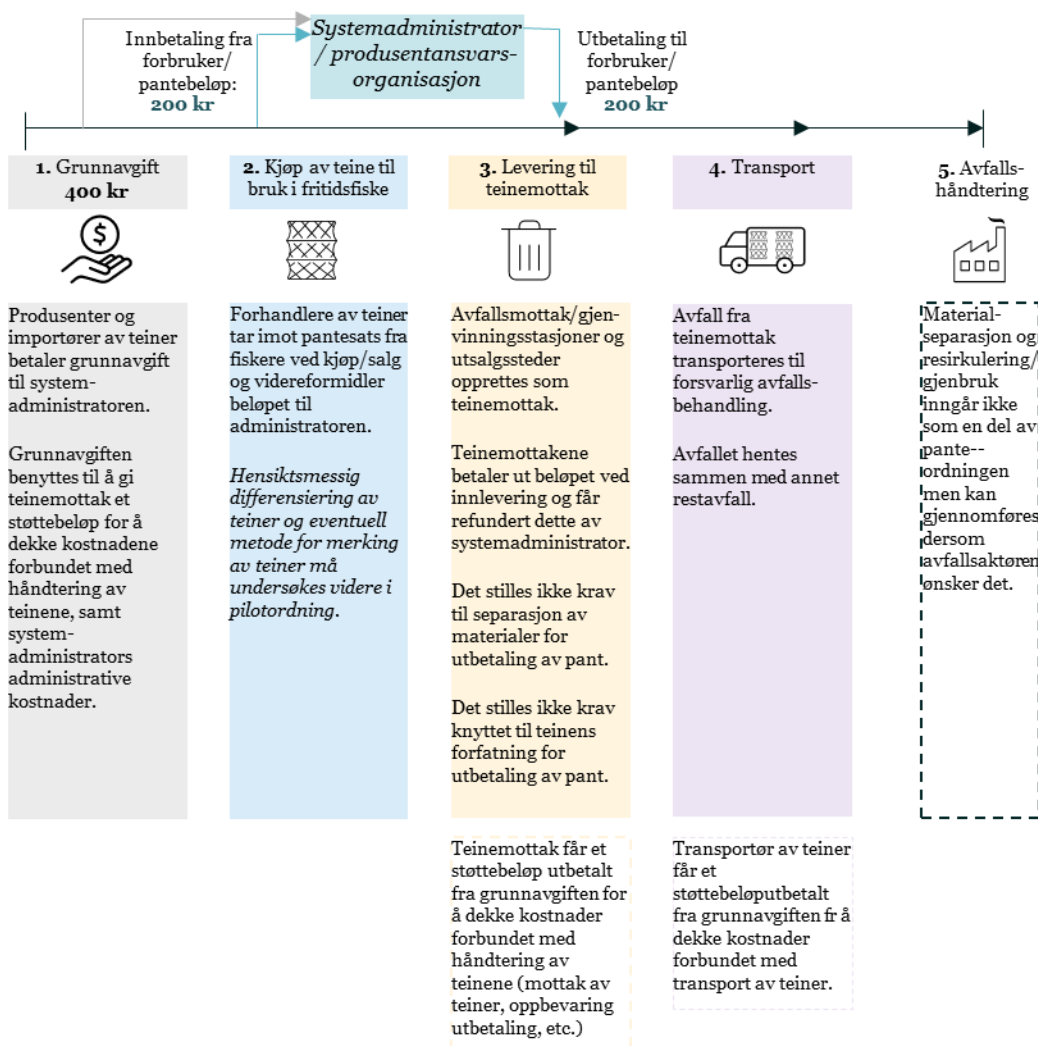
Yrkesfiskere er allerede underlagt omfattende reguleringer for teinefiske, som krav til merking, sokning, røkting og rapportering av tap. Yrkesfiskere har også økonomiske forpliktelser knyttet til tap av teiner og andre redskaper gjennom fiskeriforskningsavgiften der en andel av midlene benyttes til oppryddingstiltak. Samlet sett innebærer dette at rommet for ytterligere atferdsendringer som følge av økonomiske insentiver anses å være begrenset.

Innspillene vi har mottatt tyder på at et pantebeløp måtte ha vært høyt for å påvirke atferden i yrkesfiske. Det handler blant annet om at det er høye tids- og drivstoffkostnader forbundet med å drive yrkesfiske, særlig i havgående fiske, og at det dermed kreves sterke økonomiske insentiver for at rederier og fiskere skal justere etablerte driftsmønstre. En panteordning for yrkesfiske vurderes derfor å innebære betydelige kostnader, kombinert med usikker miljøeffekt. En annen fordel vi ser ved å avgrense en eventuell panteordning til fritidsfiske, er at ansvarsnivået mellom de to gruppene i noen grad kan utjevnes, samtidig som det tas hensyn til vesentlige forskjeller i rammevilkår og handlingsrom.

6.1.3 Oppsummering av anbefalt innretning på en panteordning for fritidsfiske

En panteordning for fritidsfiskere foreslås organisert på følgende måte:

Figur 6-1: Foreslått panteordning



I modellen har vi tatt utgangspunkt i en grunnavgift på 400 kroner, tilsvarende forventet grunnavgift i midt-scenariot i vårt anslag av økonomien i ordningen (se kapittel 7). Samlet utgift for fiskere ved kjøp av ny teine etter at ordningen har trådt i kraft ventes i dette scenariot å øke med 600 kroner, sammenliknet med dagens pris på teiner.

6.2 Anbefaling om innføring av avgiftsordning

For yrkesfiske vurderer vi at en panteordning i liten grad vil bidra til å redusere tap av teiner. Som poengtert i kapittel 6.1, og underbygget av vurderingene i kapittel 5, er tap i stor grad knyttet til forhold utenfor fiskerens kontroll. Dette innebærer at handlingsrommet for atferdsendringer som følge av økonomiske insentiver trolig er begrenset. En panteordning vurderes derfor å ha begrenset effekt i yrkesfisket.

Samtidig utgjør tap av teiner fra yrkesfiske, og de miljøskadene tapte teiner medfører, et betydelig miljøproblem. Som vist i kapittel 5 er det usikkerhet knyttet til om dagens oppryddingsinnsats er tilstrekkelig til å redusere det samlede omfanget av teiner på havbunnen. I tillegg er det kjent at det i enkelte fiskerier i dag ikke gjennomføres målrettede oppryddingstiltak, som snøkrabbefiske.

Vi vurderer at for yrkesfiske fremstår målrettede oppryddingstiltak og velfungerende mottaks- og avfallssystemer som mer treffsikre og kostnadseffektive virkemidler enn en panteordning.

En måte å finansiere økt, systematisk opprydding på vil være gjennom en avgiftsordning. Fordelen med en avgiftsordning vil være at gruppen som står for tapet av teiner i økt grad vil finansiere opprydding. Videre kan det settes av midler som øremerkes oppryddingstiltak.

Som drøftet i kapittel 5 vil likevel en avgiftsordning mindre målrettet enn en panteordning, ettersom avgiften påløper uavhengig av faktisk tap. Samtidig vurderes en avgiftsordning som trolig egnet i yrkesfisket, der miljøgevinsten i større grad knytter seg til opprydding av eksisterende redskap enn til forebygging av nye tap. I tråd med vurderingene i kapittel 5 anbefaler vi at en eventuell avgiftsordning omfatter alle yrkesfiskere som fisker med teiner. I kombinasjon med en panteordning rettet mot fritidsfiske kan dermed all teinefiske treffes med ett virkemiddel.

Dersom oppryddingstiltak finansiert gjennom en avgiftsordning etableres, vil det i praksis kunne være utfordrende å avgrense oppryddingen til kun teiner. Avgrensningen kan delvis gjøres ved å legge innrapporterte tapte teiner til grunn for oppryddingen. På denne måten kan man i stor grad målrette oppryddingstoktene til områder der flest teiner er rapportert mistet. Likevel vil man under toktene ha høy sannsynlighet for å fange opp andre typer tapte fiskeredskaper. Skillet mellom opprydding av teiner og annet redskap blir dermed i praksis mindre tydelig enn avgiftsgrunnlaget skulle tilsi.

Dette innebærer at en avgift som kun ilegges teiner kan gi en skjev fordeling av kostnader, dersom midlene også finansierer opprydding av andre redskapstyper. I en slik situasjon bør det vurderes om avgiftsordningen skal utvides til å omfatte flere redskapstyper. I denne utredningen har vårt mandat vært å se i hovedsak på tiltak for å rydde opp teiner. Dersom avgiftssporet skal utredes videre, vurderer vi at det er naturlig å la et slikt arbeid også omfatte andre typer redskaper, ettersom oppryddingsaksjoner nødvendigvis vil kunne avdekke flere tapte redskap enn teiner.

Avgiftsordningen kan organiseres som en ny, målrettet oppryddingsavgift, som diskutert i kapittel 5. Alternativt kan ordningen organiseres som en justering av dagens FoU-avgift. En fordel med førstnevnte løsning vil være at koblingen mellom kostnadene forbundet med teiner blir mer tydelig, mens en ulempe vil være at det må etableres et nytt avgiftssystem for å administrere avgiften. Motsvarende vil fordelene med den andre løsningen være at man kan benytte dagens system for FoU-avgift, men sammenhengen mellom innbetalt avgift og oppryddingskostnad fremstår som svakere. Hvordan en avgift skal innføres må vurderes nærmere, og ses opp mot dagens avgiftssystem og forventninger om økte avgifter som følge av ikrafttredelsen av utvidet produsentansvar og den generelle havneavgiften.

I prosjektet har vi gjennom spørreundersøkelse forsøkt å innhente informasjon om innkjøp av teiner fra fritidsfiske for å kunne etablere anslag for forventet proveny fra en avgiftsordning. Likevel fremstår dette usikkert (se kapittel 7). Gitt usikkerheten knyttet til proveny, kostnadsnivå og faktisk effekt av økt opprydding, anbefaler vi at en eventuell avgiftsordning bør vurderes innført midlertidig i første omgang. Dette vil gi grunnlag for å vurdere om ordningen fungerer etter hensikten, og om avgiftsnivå og innretning bør justeres over tid. Vi vurderer at gjennomføring av en pilotordning for avgift ikke vil være hensiktsmessig å gjennomføre fordi avgiften da vil gi noen fiskere en konkurranseulempe. I tillegg er en pilotordning for andre ordninger enn panteordning utenfor mandatet til denne utredningen.

En eventuell avgiftsordning organisert som en separat oppryddingsavgift kan innføres på følgende måte

Figur 6-2: Mulig avgiftsordning



Vi forutsetter at avgiften ilegges alle teiner som benyttes i yrkesfiske. Avgiften ilegges produsent/forhandler/importør og veltes over på fisker gjennom økt pris på teiner. Vi har ikke tallfestet et konkret avgiftsbeløp, ettersom det er usikkerhet knyttet til årlige teinesalg og usikkerhet knyttet til ønsket oppryddingsnivå som man ønsker å oppnå med avgiften. Flere detaljer rundt beregning av avgiftsbeløp er omtalt i kapittel 7.

6.3 Forhold som bør utredes nærmere i en pilot for en panteordning

Vi vurderer at en panteordning for fritidsfiske synes å være et så målrettet tiltak at vi mener det er hensiktsmessig å videre utrede en mulig pilot for en panteordning for fritidsfiske i kombinasjon med kompetansehevende tiltak. En pilotordning vil gi mulighet til å teste utforming og funksjon ved ordningen i et avgrenset omfang, slik at erfaringer og læringspunkter kan identifiseres og tas hensyn til før en eventuell nasjonal innføring.

Følgende forhold vurderes som særlig usikre, og bør derfor undersøkes nærmere i en pilotordning og den videre utredningen før en eventuell nasjonal innføring.

Brukeradferd og innleveringsmønstre

- Mer konkret tallfesting av tall for årlige teinekjøp og forventet innleveringsrate i en panteordning
- Hvilken innleveringsrate som er mulig å oppnå gitt et pantebeløp på 200 kroner
- Eventuelle sesongvariasjoner i innlevering av teiner
- Tidsforsinkelsen mellom innbetaling av pant ved kjøp og utbetaling av pant ved innlevering av teiner
- Opplevd tilgjengelighet for innlevering av teiner, gitt utforming og lokalisering av teinemottakene som inngår i pilotordningen

Operasjonell gjennomføring

- Hvor arbeids- og kostnadskrevende det er for teinemottak å håndtere inn- og utregistrering av teiner
- I hvilken grad det oppstår utfordringer knyttet til innlevering av ufullstendige teiner og utbetaling av pant

Utforming av ordningen og avgrensning

- Om valgt form for differensiering mellom teiner er tilstrekkelig presis.
- Valg av eventuell merkeløsning og vurdering av om løsningen er tilstrekkelig robust sett opp mot teinenes lange levetid og lange omløpstid
- I hvilken grad pantebeløpet gir utilsiktede effekter, som økt import av teiner eller redusert salg av teiner i Norge
- I hvilken grad det oppstår utfordringer knyttet til omgåelse av ordningen

Disse faktorene vil samlet sett være avgjørende for hvordan en kostnadseffektiv og landsdekkende panteordning kan utformes.

Læringspunkter som vi vurderer som relevante fra en pilotordning er hvilke typer teiner som leveres inn, hvilken forfatning disse er, om foreslått pantesats er tilstrekkelig til å utløse ønsket atferd uten å skape uønskede tilpasninger, om registrering, merking, innlevering og utbetaling av pant oppleves som enkelt og tilgjengelig for brukerne, hvilke innsamlingsløsninger og innleveringspunkter som fungerer best i praksis, og hvilke administrative kostnader og styringsbehov ordningen medfører, herunder samspill med eksisterende regelverk og produsentansvar. Samtidig vil læringspunktene fra en pilotordning være tett knyttet opp mot tidshorizonten på piloten. Fordi teiner har lang brukstid, vil piloten trolig måtte vare over flere år for at det skal være mulig å identifisere effekter. Dette kan være krevende å få til i praksis.

6.4 Forholdet til produsentansvarsordningen

Dette FHF-finansierte utredningsarbeidet startet i januar 2025 og vil etter planen pågå fram til årsslutt 2026. Parallelt med at prosjektgruppen har arbeidet med å utrede mulighetene for en panteordning for teiner, har Miljødirektoratet arbeidet med å etablere en produsentansvarsordning for utstyr fra fiskeri, fritidsfiske og akvakultur. Arbeidet med ordningen er en konsekvens av EUs direktiv om plastprodukter (EU 2019/904), som pålegger landene å innføre et utvidet produsentansvar for fiskeutstyr som inneholder plast.

I desember 2025 fastsatte Klima- og miljødepartementet forskrift om produsentansvar for fiskeutstyr i avfallsforskriften kapittel 7B (Miljødirektoratet, 2026). Det nye kapitlet i forskriften trådte i kraft 1. januar 2026, med full innsamlings-, behandlings- og kostnadsplikt fra 1. mars 2027.

Formålet med produsentansvaret er å forebygge og redusere forsøpling og spredning av mikroplast, samtidig som det legger til rette for mer sirkulær bruk av materialer. Den nye forskriften vedtatt i lov gjelder for produsenter og importører som setter fiskeutstyr som inneholder plast på markedet i Norge⁸. Med det utvidede produsentansvaret, ilegges alle som setter fiskeritstyr på markedet å betale kostnaden når disse produktene blir til avfall og må samles inn og gjenvinnes, herunder også

⁸ Aktører som selger direkte til Norge via netthandel defineres også som produsenter.

produsenter av teiner. Dette løses ved at produsentene plikter å enten etablere eller være medlem av et godkjent produsentansvarsselskap.

Produsentenes hovedplikter oppsummeres med følgende (Profa, 2026):

- Sørge for separat innsamling
- Hente avfall fra kommunale mottak og havner
- Behandle avfallet forsvarlig
- Dekke nødvendige kostnader
- Gi informasjon og bidra til holdningsskapende arbeid

Ettersom innsamlings-, behandlings- og kostnadsplikt først innføres fra 1. mars 2027, gjenstår det fortsatt noe usikkerhet knyttet til hvordan produsentansvaret vil gjennomføres. Slik vi tolker forskriften, vil alle nye teiner som settes på markedet samt alle oppfiskede teiner som er separat innsamlet i havner falle inn under forskriften. Det er imidlertid foreløpig ikke fastsatt krav om hvor mye av utstyret som settes på markedet som må samles inn for at produsentene skal oppfylle produsentansvaret. I arbeidet med utredningen har vi vært i kontakt med flere produsentansvarsselskaper, uten at vi har fått signaler om hvordan de ønsker å innrette ordningene. En aktør har oppgitt at de trolig vil ha differensierte satser for ulike utstyrstyper, men hvordan denne vil beregnes er vi ikke kjent med.

Ettersom denne utredningen har pågått parallelt med arbeidet med produsentansvarsordningen, har vi ikke kunne se hen til hvordan produsentansvarsordningen utformes i vår vurdering av panteordningen. Å innføre panteordningen på utsiden av produsentansvaret fremstår ikke hensiktsmessig etter vår vurdering nå som produsentansvarsordningen er på plass. Slik vi vurderer det vil en panteordning for teiner i fritidsfiske i tråd med det vi skisserer i denne utredningen, kunne være én måte å oppfylle deler av produsentansvaret for teiner fra fritidsfiske på. Dette forutsetter at det er mulig å videre behandle teineavfallet forsvarlig og at det legges til rette for mulig resirkulering/gjenbruk, slik som forskriften legger opp til.

En panteordning vil insentivere forbrukeren til å levere brukte teiner inn, og kan på den måten sette produsentene bedre i stand til å oppfylle sitt ansvar under produsentansvarsordningen. Samtidig utgjør teiner brukt i fritidsfiske bare en liten del av produktene som inngår i produsentansvarsordningen. Gitt at produsentansvaret nå er trådt i kraft, vil det være opp til produsentene å vurdere om det er ønskelig å innføre en panteordning for teiner i fritidsfiske som en del av produsentansvaret. I mangel på et krav om innsamlingsandel for teiner kan en panteordning for teiner fremstå som et relativt dyrt verktøy for å oppfylle kravene. Innsamlingsandel og kostnader ved ordningen vil være noe av det produsentene og produsentansvarsselskapene må vurdere videre i arbeidet med å oppfylle produsentansvaret. Dersom en panteordning innføres som en del av oppfyllelsen av produsentansvaret, vil trolig deler av den beregnede grunnavgiften kunne dekkes av produsentene. Dette vil redusere det direkte kostnadspåslaget ved kjøp av teiner som følge av panteordningen. Samtidig vil økte kostnader for produsentene trolig veltes over på forbrukerne gjennom høyere priser, slik at den samlede kostnaden for sluttbruker kan bli omtrent den samme.

7 Nærmere om økonomien i en mulig panteordning og avgiftsordning

I dette kapitlet presenteres våre anslag på kostnadene forbundet med en panteordning for fritidsfiskere og en avgiftsordning for yrkesfiskere. For å kunne vurdere om ordningene presentert i kapittel 6 er økonomisk bærekraftige må kostnadene sees i forhold til inntektene som ordningene er forventet å generer. Dette innebærer å vurdere hvor høyt grunnavgiften i en panteordning og en oppryddingsavgift må settes for at ordningen når et dekningspunkt. Kostnadsanslagene bygger på ulike scenarioer for hvor mange teiner som forventes å bli levert inn i en panteordning, da dette er den største kostnadsdriveren. Det er viktig å bemerke at kostnadsanslagene som følger i de neste kapitlene er heftet med stor usikkerhet.

Vi har gjennom spørreundersøkelse og innhenting av data forsøkt å anslå hvor mange teiner som kjøpes, brukes og leveres inn årlig. Det har vært svært krevende å få tak i gode data for å kunne gjøre presise beregninger. Fordi det er stor usikkerhet knyttet til hvor mange teiner som kjøpes og leveres inn årlig, har vi laget tre ulike scenarioer på dette: et lavt, middels og høyt scenario. Dette har vi gjort for å:

1. Synliggjøre hvordan antall teiner som kjøpes påvirker inntektsgrunnlaget i både pante- og avgiftsordningen.
2. Synliggjøre hvordan antall teiner som leveres inn påvirker de variable kostnadene i en panteordning.

En beskrivelse av kostnadene forbundet med henholdsvis en panteordning og en avgiftsordning og utfordringer knyttet til finansiering av en panteordning beskrives i delkapitlene under.

I kostnadsanslagene som beskrives under forutsetter vi at ordningene skal være selvfinansierende, slik at pantebeløp og grunnavgift skal dekke alle kostnader forbundet med å drifte systemet og levere inn teiner kjøpt etter at panteordningen trådte i kraft. Dette gjør vi for å synliggjøre hvor høyt grunnavgiften må settes for at panteordningen skal være selvfinansierende. Selv om det finnes et handlingsrom for å finansiere panteordningen på andre måter enn med en grunnavgift, er det stor usikkerhet knyttet til dette. Som diskutert i kapittel 5, forutsetter vi imidlertid at historiske teiner, altså teiner kjøpt før ordningen trådte i kraft, finansieres fra en ekstern finansieringskilde. Kostnader forbundet med innlevering av historiske teiner er dermed holdt utenfor.

7.1 Kostnader forbundet med en panteordning

Det er flere kostnadskomponenter som har betydning for hvor høyt grunnavgiften i en panteordning må settes for at ordningen når et dekningspunkt. Den største kostnadsdriveren i en panteordning for teiner er antall teiner som forventes å bli levert inn, og tilknyttede kostnader med håndtering av disse.

Kostnadsberegningene våre tar utgangspunkt i samlede kostnader nasjonalt, og vi har ikke tatt høyde for at kostnadene vil fordele seg ulikt på ulike teinemottak, det vil si på tvers av og mellom utsalgssteder og avfallsmottak. I praksis vil noen av teinemottakene måtte ta en større del av kostnaden forbundet med panteordningen. Det kan også være sesongvariasjoner med hensyn til når fritidsfiskere vil levere inn teiner, som kostnadsberegningene ikke tar høyde for. En velfungerende panteordning vil måtte ta

høyde for en slik ujevn kostnadsbelastning. Vi legger til grunn at totalkostnaden må fordeles forholdsmessig med utgangspunkt i hvor mange teiner teinemottakene tar imot, da dette vil være den største kostnadsdriveren.

For å komme frem til ulike scenarioer på hvor mange teiner som forventes å bli levert inn hvert år, har vi gjort ulike anslag på:

- Gjennomsnittlig antall teiner som brukes per fritidsfisker, per år
- Gjennomsnittlig antall teiner som kjøpes for fritidsfiskere totalt, per år
- Andel teiner som leveres inn av de som kjøpes

Ved å variere disse tallene i et lavt, middels og høyt scenario får vi ulike anslagsnivå på antall brukte teiner som kan bli levert inn. De tre scenarioene er vist i tabellen under. Variablene i beregningene beskrives under tabellen.

Tabell 7-1: Lavt, middels og høyt scenario på antall teiner som forventes å bli levert inn, per år

Variabel	Lavt scenario	Middels scenario	Høyt scenario
Antall fritidsfiskere som fisker med teiner	30.000	30.000	30.000
Gjennomsnittlig antall teiner som brukes per fritidsfisker, per år	3 teiner	6 teiner	12 teiner
Snittvarighet på en teine	7,5 år	7,5 år	7,5 år
Gjennomsnittlig antall teiner som kjøpes, per år per fritidsfisker	0,4 teiner	0,8 teiner	1,6 teiner
Gjennomsnittlig antall teiner som kjøpes totalt, per år	12.000	24.000	48.000

Antall fritidsfiskere som fisker med teiner

Vi har for enkelhets skyld lagt til grunn det samme antallet fritidsfiskere som fisker med teiner på tvers av scenarioene. Anslaget er basert på resultatene fra en undersøkelse som ble utført på oppdrag fra Fiskeridirektoratet (Stubban, 2024), og som ble besvart av 1.620 fritidsfiskere⁹. Av disse oppgir en fjerdedel at de benytter teiner eller ruser når de fisker i sjøen. For å komme frem til et anslag på andelen av Norges befolkning som fisker med teiner ser vi antallet som i undersøkelsen oppgir at de fisker med teiner i forhold til antall i utvalget totalt (60.000 personer). Dette gir en andel på 0,68 prosent som fisker med teiner. Ved å gange denne andelen med størrelsen på befolkningen som er 20 år eller eldre, får vi et anslag på antall teinefiskere. Som vist i Tabell 7-1 er anslaget satt til om lag 30.000 fritidsfiskere som fisker med teiner.

Gjennomsnittlig antall teiner som brukes per fritidsfisker, per år

Resultatene vi har sendt ut til fritidsfiskere i forbindelse med dette prosjektet indikerer at en fritidsfisker i snitt fisker med 17 teiner i året (Højman, et al., 2025). Resultatene fra spørreundersøkelsen kan være påvirket av seleksjonsskjevhet, ettersom det er grunn til å anta at særlig aktive fritidsfiskere med høy bruk av teiner i større grad har valgt å svare på undersøkelsen. Dette kan gi et skjevt bilde av gjennomsnittlig bruk. Det er nærliggende å anta at det i snitt fiskes med færre teiner enn det svarene fra undersøkelsen viser, da fritidsfiskere har lov til å fiske med inntil 20 teiner eller ruser per person og per fartøy. Vi legger til grunn at det brukes 3 teiner per fritidsfisker årlig i lavt

⁹ Undersøkelsen ble sendt ut til et representativt utvalg av den norske befolkningen ut fra alder og kjønn, totalt 60.000 personer.

scenario, 6 teiner per fritidsfisker årlig i middels scenario og 12 teiner per fritidsfisker årlig i høyt scenario.

Snittvarighet på en teine og gjennomsnittlig antall teiner som kjøpes, per år per fritidsfisker (fornyelsesrate)

Vi legger videre til grunn at en fritidsteine i snitt brukes i 7,5 år¹⁰. Fornyelsesraten er beregnet ved å dele gjennomsnittlig antall teiner som brukes per fritidsfisker per år på snittvarigheten på en teine. Dette gir følgende anslag over fornyelsesrater (antall teiner fritidsfiskeren må fornye per år) for de ulike scenarioene på gjennomsnittlig antall teiner som brukes per fritidsfisker per år:

- Lavt scenario: 3 teiner brukt årlig gir en fornyelsesrate på 0,4 teiner per år
- Middels scenario: 6 teiner brukt årlig gir en fornyelsesrate på 0,8 teiner per år
- Høyt scenario: 12 teiner brukt årlig gir en fornyelsesrate på 1,6 teiner per år

Gjennomsnittlig antall teiner som kjøpes totalt, per år

Gjennomsnittlig antall teiner som totalt kjøpes årlig er en funksjon av

$$= \text{antall fritidsfiskere som fisker med teiner} * \text{fornyelsesrate på teinene}$$

For lavt scenario er dette anslaget 12.000 teiner, for middels scenario utgjør det 24.000 teiner og for høyt scenario er anslaget på 48.000 teiner, kjøpt årlig.

Med utgangspunkt i de tre scenarioene for gjennomsnittlig antall teiner som kjøpes totalt per år, har vi variert innleveringsgrad for å kunne vurdere hvordan dette slår ut i antall innleverte teiner per år. Vi har variert mellom en innleveringsgrad på 50 prosent, 70 prosent og 90 prosent for hvert av de tre scenarioene. Tabellen under viser forventet antall teiner som leveres inn totalt per år ved ulike innleveringsgrader.

Tabell 7-2: Anslag på antall teiner som kan bli levert inn, med en innleveringsgrad på mellom 50 og 90 prosent

Variabel	Lavt scenario	Middels scenario	Høyt scenario
Gjennomsnittlig antall teiner som kjøpes totalt, per år	12.000	24.000	48.000
Andel teiner som leveres inn (av de som kjøpes)	50 %	50 %	50 %
Antall teiner som leveres inn, per år (innleveringsgrad 50 %) (avrundet)	6.000	12.000	24.000
Andel teiner som leveres inn (av de som kjøpes)	70 %	70 %	70 %
Antall teiner som leveres inn, per år (innleveringsgrad 70 %) (avrundet)	8.000	17.000	34.000
Andel teiner som leveres inn (av de som kjøpes)	90 %	90 %	90 %
Antall teiner som leveres inn, per år (innleveringsgrad 90 %) (avrundet)	11.000	22.000	43.000

¹⁰ Resultater fra spørreundersøkelsen vår som ble besvart av fritidsfiskere viser at 11 prosent bruker en teine mellom 1-5 år, 32 prosent bruker en teine mellom 5-10 år og 52 prosent bruker en teine i mer enn 10 år. Dette gir et gjennomsnitt på 7,9 teiner som brukes av en fritidsfisker per år.

Tallene i tabellen over viser at dersom vi forutsetter at halvparten av teinene blir levert inn i de tre scenarioene, så vil antall innleverte teiner i løpet av et år ligge mellom om lag 6.000 og 24.000 teiner. Dersom 70 prosent av teinene blir levert inn, vil antall innleverte teiner ligge mellom om lag 8.000 og 34.000 teiner. For en innleveringsgrad på 90 prosent vil antall innleverte teiner ligge mellom 11.000 og 43.000 innleverte teiner, årlig. I de videre beregningene av kostnader for aktørene i ordningen legger vi til grunn en innleveringsgrad på 70 prosent, for å kunne sammenligne kostnadene på tvers av de tre scenarioene.

Av fritidsfiskerne som besvarte undersøkelsen vår oppga til sammen 74 prosent at de i dag leverer brukte teiner til avfallsmottak eller gjenvinningsstasjoner. Det er nærliggende å anta at fritidsfiskere vil ta i bruk utsalgssteder som innleveringspunkt om dette blir mulig. Vi legger til grunn at halvparten av teinene som blir levert inn tas imot av utsalgssteder, mens den andre halvparten tas imot av avfallsmottak direkte. Antall teiner som forventes å bli levert inn og som inngår som kostnadsgrunnlag for utsalgssteder og avfallsmottak er vist i tabellen under.

Tabell 7-3: Anslag på antall teiner som kan bli levert inn med en innleveringsgrad på 70 prosent, fordelt på utsalgssteder og avfallsmottak.

Variabel	Lavt scenario	Middels scenario	Høyt scenario
Antall teiner som leveres inn, per år (innleveringsgrad 70 %) (avrundet)	8.000	17.000	34.000
Teiner som leveres inn til utsalgssteder (avrundet)	4.000	8.500	17.000
Teiner som leveres inn til avfallsmottak (avrundet)	4.000	8.500	17.000

I de neste delkapitlene følger en beskrivelse av de *totale* kostnadene fordelt på henholdsvis teinemottak (utsalgssted og avfallsmottak) og systemadministrator, med utgangspunkt i de tre scenarioene for antall teiner som leveres inn og som fremkommer av Tabell 7-3. Vi har ikke inkludert kostnader knyttet til merking av teiner for teineprodusenter, ettersom dette foreløpig er uavklart om vil påløpe og fordi kostnaden antas å være lav.

7.1.1 Kostnader for teinemottak – utsalgssteder

Hovedvekten av kostnader for utsalgssteder er oppbevaringskostnader som eksempelvis kostnader for å leie ekstra containerplass hvor teinene kan oppbevares sammen med annet avfall før de fraktes til avfallsmottak, og tømmekostnader. Behovet for ekstra avfallskapasitet vil i praksis trolig variere mellom teinemottak, og det er ikke gitt at alle vil ha behov for å leie inn ekstra avfallshåndteringskapasitet, men i beregningene har vi lagt til grunn at det vil være rundt 200 utsalgssteder. I tillegg vil utsalgsstedene ha bemanningskostnader knyttet til håndtering av teinene som de tar imot, i form av registrering og avfallshåndtering.

Vi har vært i kontakt med aktører som leier ut containere på årlig basis. I tillegg til selve leiekostnaden for en container på 20 m³ til blandet avfall, påløper også kostnad for utsett av containeren, tømmekostnad, innhenting og CO₂-avgift på avfall til forbrenning¹¹. Tømmekostnaden er adresseavhengig, og eventuell gateleie, bompenger og ekspedisjonsgebyr kommer i tillegg. Bemanningskostnader er en funksjon av tidsbruk per teine og personalets timepris. Vi har i beregningene lagt til grunn at personale bruker fem minutter på å håndtere *hver teine*. Tiden som brukes hos utsalgssteder inkluderer å fysisk håndtere innleverte teiner, eksempelvis ta imot og kaste

¹¹ 492 kroner eks. mva. per tonn avfall.

teinen i container, og administrative oppgaver, slik som å håndtere utbetaling av pantebeløp til den som leverer inn teinen(e).

Tabell 7-4: Input variabler til beregning av kostnader for utsalgssteder

Variabel	Lavt scenario	Middels scenario	Høyt scenario
Antall teiner som leveres inn til utsalgssteder	4.000	8.500	17.000
Kostnader ved å leie container	19.000 kr	19.000 kr	19.000 kr
Tidsbruk <i>per teine</i> (i timer)	0,08 (5 min)	0,08 (5 min)	0,08 (5 min)
Timelønn, personale ¹²	232 kr	232 kr	232 kr

Dersom man legger til grunn at det er 200 utsalgssteder, gir dette følgende totale kostnader:

Tabell 7-5: Totale kostnader for utsalgssteder for å ta imot innleverte teiner

Variabel	Lavt scenario	Middels scenario	Høyt scenario
Antall teiner som leveres inn til utsalgssteder	4.000	8.500	17.000
Antall utsalgssteder	200	200	200
Kostnader per utsalgssted ¹³ (avrundet)	19.500 kr	20.000 kr	21.000 kr
Totalkostnad (avrundet)	3.900.000 kr	4.000.000 kr	4.100.000 kr

Totalkostnaden for utsalgssteder vil derfor være om lag 4 millioner kroner på tvers av scenariene.

7.1.2 Kostnader for teinemottak – avfallsmottak

Den andre halvparten av teinene antar vi at tas imot av avfallsmottak direkte. En andel av teinene som i dag leveres inn, leveres til avfallsmottak, og løses med dagens bemanning. Det påløper derfor noen kostnader for avfallsmottak knyttet til å håndtere teiner også i dag. Vi forventer imidlertid at antall teiner som vil bli levert inn ved en eventuell innføring av en panteordning er høyere enn i dag. Det vil derfor ikke være betydelig overlapp i aktiviteter og kostnader mellom dagens situasjon og ved en panteordning¹⁴. I kostnadsanslagene under legger vi til grunn at avfallsmottakene ikke må oppskalere sin drift og annen infrastruktur.

Vi legger til grunn samme tidsbruk knyttet til å håndtere teiner ved avfallsmottak som for utsalgssteder. Anslaget inkluderer ikke tid brukt på materialeseparasjon, men kun knyttet til håndtering av teinene som de tar imot, i form av registrering og avfallshåndtering. Vi legger til grunn at personale ved avfallsmottakene bruker om lag 5 minutter på å håndtere *hver teine*.

Tabell 7-6: Input variabler til beregning av kostnader for avfallsmottak

Variabel	Lavt scenario	Middels scenario	Høyt scenario
Antall teiner som leveres inn til avfallsmottak	4.000	8.500	17.000
Tidsbruk <i>per teine</i> (i timer)	0,08 (5 min)	0,08 (5 min)	0,08 (5 min)

¹² Tallet tar utgangspunkt i minstelønnsatsen for lønnstrinn 2 i lønnsbestemmelsene som gjelder for arbeidstakere som jobber i bedrifter som driver varehandel (les Landsoverenskomsten av Hovedorganisasjonen Virke [her](#)), inkludert overhead på 30 prosent.

¹³ Tallet er summen av kostnader for containerleie og kostnaden i timebruk per utsalgssted (antall innleverte teiner totalt delt på antall utsalgssteder (200 stk.) ganget med timekostnad).

¹⁴ Vi har ikke lyktes i å anslå hvor mange teiner avfallsmottak håndterer i dag. Avfallsmottakene vi har vært i kontakt med i forbindelse med denne utredningen oppgir at teiner som blir levert inn av fritidsfiskere håndteres som annet husholdningsavfall. Vurderingen om liten grad av overlapp i kostnader og aktiviteter mellom dagens situasjon og ved en panteordning for teiner er derfor heftet ved usikkerhet.

Timelønn, personale ¹⁵	336 kr	336 kr	336 kr
-----------------------------------	--------	--------	--------

Vi legger til grunn at de innleverte teinene vil fordeles på 100 avfallsmottak. Anslaget er basert på en samlet vurdering av strukturen i den norske avfallssektoren og hvor fritidsfiske i hovedsak foregår. Det finnes ingen offisiell statistikk over regionale/større avfallsmottak. Tallet er derfor et omtrentlig anslag for fysiske mottak med regional funksjon og kapasitet til å håndtere større avfallsstrømmer.

Når vi legger til grunn 100 avfallsmottak gir dette følgende totale kostnader:

Tabell 7-7: Totale kostnader for avfallsmottak for å ta imot innleverte teiner

Variabel	Lavt scenario	Middels scenario	Høyt scenario
Antall teiner som leveres inn til avfallsmottak	4.000	8.500	17.000
Antall avfallsmottak	100	100	100
Kostnader per avfallsmottak ¹⁶ (avrundet)	1.100 kr	2.400 kr	4.800 kr
Totalkostnad (avrundet)	110.000 kr	240.000 kr	480.000 kr

Totalkostnaden for avfallsmottak vil ligge mellom 350.000 kroner og 1,4 millioner kroner på tvers av scenariene.

7.1.3 Kostnader for systemadministrator

For systemadministratoren påløper det en engangskostnad knyttet til å utvikle eller kjøpe inn et digitalt registreringssystem for inn- og utmelding av teiner. I tillegg påløper det forvaltningskostnader knyttet til administrering, koordinere aktørene i ordningen og videreutvikle det digitale systemet. Vi legger til grunn at utviklings- og forvaltningskostnadene vil være de samme på tvers av scenarioene for antall teiner som forventes å bli levert inn, men at man vil oppnå mer stordriftsfordeler desto flere teiner som leveres inn.

Det er krevende å anslå utviklingskostnad for et digitalt registreringssystem. Vi har ikke lyktes i å finne et direkte sammenlignbart eksempel for å kunne anslå denne kostnaden, men har sett på kostnadene forbundet med å utvikle FiskInfo. Løsningen omfatter både mobilapplikasjon og funksjonalitet for at yrkesfiskere skal kunne melde inn og ut tapte og funnede fiskeredskaper. FiskInfo ble utviklet i 2013-2014¹⁷. Den første fasen av prosjektet som bestod av Meteorologisk institutt, FHF, Dialog AS, Olex AS og BarentsWatch og som utviklet, testet og satte dette systemet i drift hadde da et budsjett på om lag 3,7 millioner kroner. Videreutvikling i to faser fra 2015¹⁸ til 2019¹⁹ hadde til sammen et budsjett på om lag 11 millioner kroner. Totalt tilsvarer dette cirka 19 millioner kroner i dagens kroneverdi²⁰. Fordi FiskInfo er en vesentlig mer omfattende løsning, legger vi til grunn halvparten av kostnadene for å anslå kostnaden for utvikling av et registreringssystem for teiner, det vil si cirka 9,5 millioner kroner. Periodisert over en 20-årsperiode utgjør utviklingskostnaden om lag 475 000 kroner i året.

¹⁵ Tallet tar utgangspunkt i [SSB-tabell 11481](#) og månedslønn for yrket «Gjenvinningsarbeider», inkludert overhead på 30 prosent.

¹⁶ Tallet er summen av kostnaden i timebruk per avfallsmottak (antall innleverte teiner totalt delt på antall avfallsmottak (100 stk.) ganget med timekostnad).

¹⁷ FHF-prosjekt 900975 utviklet, testet og satt i drift et informasjonssystem som gir enkel tilgang til redskapsposisjoner, iskantkart, seismikk-informasjon og havbunnsinstallasjoner. Mer informasjon om prosjektet finnes [her](#).

¹⁸ Fase 2 var FHF-prosjekt 901095 innebar en videreutvikling av tjenesten og besto av FHF og Fiskeridirektoratet. Mer informasjon om fase 2 av FiskInfo er tilgjengelig [her](#).

¹⁹ Fase 3 var FHF-prosjekt 901427 innebar en videreutvikling av tjenesten og besto av FHF, Fiskeridirektoratet og BarentsWatch. Mer informasjon om fase 3 av FiskInfo er tilgjengelig [her](#).

²⁰ Ved bruk av SSB sin priskalkulator, tilgjengelig [her](#).

Hva gjelder forvaltningskostnad vil dette inkludere lønn til ansatte og videreutvikling av digital infrastruktur, eksempelvis administrasjonsrådgivere, databasedesignere og systemadministratorer. Et sammenlignbart eksempel er Infinitum som har 13 ansatte på sitt hovedkontor (Infinitum, 2024). Det er nærliggende å anta at en panteordning involverer færre aktører som skal koordineres og vi legger på usikkert grunnlag derfor til grunn 4 årsverk i beregningen av forvaltningskostnader, som gir en årlig forvaltningskostnad på om lag 5 millioner kroner²¹. Inkludert utviklingskostnaden utgjør dette årlige kostnader for systemadministrator på om lag 5,5 millioner kroner.

7.1.4 Hva må grunnavgiften være for å nå et dekningspunkt?

For å dekke inn de årlige kostnadene forbundet med en panteordning for teiner i fritidsfiske og som er anslått i de foregående kapitlene, har vi beregnet hva grunnavgiften må være per teine for at ordningen skal nå et dekningspunkt. Dette er vist i tabellen under.

Tabell 7-8: Grunnavgift per teine som er nødvendig for at en panteordning skal nå et dekningspunkt

Dekningspunkt	Lavt scenario	Middels scenario	Høyt scenario
Gjennomsnittlig antall teiner som kjøpes totalt, per år	12.000	24.000	48.000
Grunnavgift, beløp per teine (avrundet)	790 kr	400 kr	210 kr
Totalkostnad per år (avrundet)	9.500.000 kr	9.700.000 kr	10.000.000 kr

Desto flere teiner som kjøpes, jo lavere må grunnavgiften per teine være for at ordningen skal nå et dekningspunkt. I det lave scenarioet vil grunnavgiften per teine måtte settes til om lag 800 kroner. I middels scenario må grunnavgiften settes til om lag 400 kroner per teine og i høyt scenario til 210 kroner per teine.

Tabell 7-8 viser at grunnavgiften må settes svært høyt for å finansiere kostnadene ved panteordningen, spesielt i det lave scenarioet. For de billigste teinetype, som koster i underkant av 100 kroner per stykk, utgjør dette en vesentlig kostnadsøkning. Dette skyldes at grunnavgiftsgrunnlaget, som avhenger av antall teiner som totalt kjøpes årlig, er lavt. Vi vurderer at en selvfinansierende ordning vil være særlig krevende i lavt og middels scenario, da grunnavgiften må settes relativt høyt. Det er mulig å dekke inn hele eller deler av kostnadene forbundet med panteordningen med ekstern finansiering eller å bruke innbetalt men ikke utlevert pant for å redusere grunnavgiften. Selv om det er mulig å se for seg at en panteordningen finansieres helt eller delvis på andre måter enn med en grunnavgift, er det stor usikkerhet knyttet til dette.

7.2 Økonomien i en panteordning og utfordring knyttet til manglende skalafordeler

Som anslaget i kapittel 7.1 har vist, er en sentral utfordring ved en panteordning for teiner de begrensede skalafordelene. For en panteordning vil antallet teiner som er i omløp være begrenset sammenlignet med volumene som ligger til grunn for andre etablerte pante- og produsentansvarsordninger, som panteordningen på drikkevareemballasje. Selv om tap av teiner utgjør et betydelig miljøproblem, er den samlede bruken av teiner som redskap relativt lav i et nasjonalt perspektiv. Teiner benyttes av en avgrenset gruppe fritidsfiskere, og det årlige kjøpsvolumet er begrenset. Teiner har samtidig lang

²¹ Vi har her brukt tall fra SSB-tabell 11418, som grunnlag for å beregne lønnskostnader. Vi har brukt den 3-sifrede yrkeskoden for administrasjonsrådgivere (yrkeskode 242) og databasedesignere, systemadministrator mv. (yrkeskode 252). Overhead-kostnader er satt til 30 prosent.

levetid, noe som innebærer lav utskiftingstakt og begrensede årlige salgstill. Ordningen må derfor håndtere lave volumer over lang tid, noe som svekker forutsetningene for kostnadseffektive løsninger.

Begrensning i skalafordeler innebærer at faste kostnader får stor betydning for hvor høy grunnavgiften per teine må være for at ordningen skal være økonomisk bærekraftig. Som beregningen i 7.1 viser, vil kostnadene i ordningen i begrenset grad variere med antall teiner som kjøpes eller leveres inn. Når disse kostnadene fordeles på et begrenset antall enheter, blir kostnaden per teine relativt høy sammenlignet med ordninger som omfatter større og mer stabile volum.

Disse strukturelle forholdene har betydning for hvordan en panteordning for teiner bør utformes. De tilsier at ordningen bør være organisatorisk enkel, med lav administrativ kompleksitet og størst mulig bruk av eksisterende løsninger og infrastruktur. Videre innebærer det at økonomien i ordningen er følsom for antakelser om årlige kjøps- og innleveringsvolumer, som det ikke har vært mulig å innhente mer presise tall for så langt i prosjektet.

I anslaget legger vi grunn at ordningen skal være selvfinansierende. På grunn av manglende skalafordeler og høye faste kostnader, gir dette utslag i en svært høy grunnavgift særlig i det lave scenarioet. Det er fremdeles stor usikkerhet heftet til antall årlige kjøp av teiner og innleveringsraten for teiner, og å konkretisere dette videre vil være sentralt for å kunne si noe mer konkret om økonomien i ordningen. Ekstern finansiering vil også kunne lette på byrden som ilegges kjøpere av teiner gjennom økt teinepris. Ettersom spøkelsesfiske og miljøproblemer knyttet til tap av teiner er en reell utfordring i teinefiske, vil det kunne være aktuelt å finansiere deler av ordningen eksternt, forutsatt at det er aktører som er villig til å påta seg dette ansvaret. Som diskutert i kapittel 6 påløper det nå et økt ansvar på produsenter som følge av produsentansvarsordningen, som kan være en mulig finansieringskilde. Organisasjoner som står for opprydding av teiner i dag eller myndighetene er andre mulige finansieringskilder.

I anslagene legger vi til grunn at det leveres inn færre teiner enn det kjøpes årlig, der differansen mellom kjøp og innlevering av teiner varierer fra 4000 teiner i det lave scenarioet til 14 000 teiner i det høye scenarioet. Dette innebærer at det årlig vil innbetales et sted mellom 800 000 kroner og 2,4 millioner kroner mer i pant enn det betales ut. På sikt vil dette beløpet kunne benyttes til å dekke administrative kostnader og derigjennom redusere grunnavgiften, eller det vil kunne benyttes til oppryddingstiltak for å videre redusere miljøkonsekvensene av teinetap. På grunn av stor usikkerhet og likviditetsrisiko, har vi ikke utredet dette mulighetsrommet nærmere i denne rapporten.

7.3 Kostnader og inntekter forbundet med en avgiftsordning

En avgiftsordning for teiner vil ha et enklere oppsett enn en panteordning. Ordningen vil i hovedsak omfatte innkreving av avgift, administrasjon av ordningen og finansiering av oppryddingstiltak. Sammenliknet med en panteordning innebærer dette færre involverte aktører og færre løpende transaksjoner, noe som tilsier lavere administrative kostnader.

Kostnadene i en avgiftsordning vil i hovedsak være knyttet til administrasjon og gjennomføring av oppryddingstiltak. Administrasjonen vil blant annet omfatte etablering og drift av systemer for registrering av avgiftspliktige produsenter, importører og selgere av teiner, samt rapportering av antall solgte teiner som grunnlag for beregning av avgiftsgrunnlaget. Videre vil det påløpe kostnader knyttet til innkreving av avgiften og oppfølging av etterlevelse.

I tillegg vil det være behov for administrativ kapasitet knyttet til planlegging, utlysning og oppfølging av oppryddingstiltak som finansieres gjennom ordningen. Dette inkluderer arbeid med anbudsprosesser, kontraktsoppfølging og kvalitetssikring av gjennomførte tiltak. En slik funksjon vil

også medføre generelle driftskostnader, og lokaler. Vi forutsetter at det kreves to årsverk for å administrere oppryddingsavgiften. I tillegg anslår vi at det må utvikles IT-systemer for ordningen for registrering av selgere og innmelding av salg mv., anslått til 1 million kroner i snitt per år.

Vi legger til grunn at administrasjonskostnadene vil være tilnærmet faste, og i begrenset grad avhenge av antall teiner som ilegges avgift. Dette innebærer at administrasjonskostnadene per teine vil avta dersom ordningen omfatter et relativt stort volum, og øke dersom omsetningen er lav.

Tabellen under viser de administrative kostnadene som vi legger til grunn. Vi poengterer at det er stor usikkerhet i anslaget.

Tabell 7-9: Anslag for administrative kostnader i en avgiftsordning med oppryddingsavgift

Administrative kostnader	Kroner
Forvaltningskostnader (bemanning 2 årsverk, koordinering, mm)	2 500 000
IT-drift og system	1 000 000
Totalkostnader / administrative kostnader per år	3 500 000

For å gi en eksempelberegning på hvordan økonomien i en avgiftsordning kan være, har vi tatt utgangspunkt i anslaget for årlige oppryddingskostnader for teiner i dag, som er omtalt nærmere i kapittel 5. Vi anslår at den årlige oppryddingsinnsatsen fra kjente aktører i dag har en samlet kostnad på om lag 10,4 millioner kroner. Basert på dette anslaget, og kostnadene vi forventer i en avgiftsordning, har vi beregnet hvilken avgiftssats som vil kreves for å hente inn et beløp tilsvarende dagens oppryddingsinnsats.

Ettersom det er stor usikkerhet knyttet til hvor mange teiner som selges til yrkesfiskere årlig, har vi laget tre anslag for årlige teinesalg: et lavt, et middels og et høyt salg av teiner til yrkesfiske årlig. Vi poengterer at det er heftet stor usikkerhet knyttet til antall teiner som kjøpes per år. Vi har innhentet innspill på dette fra yrkesfiskere, og respondentene oppgir fra 0 til 1000 teiner som kjøpes årlig, og at det er store variasjoner mellom år. Anslaget bygger på totalt tre datapunkter. I hvert av anslagene legger vi til grunn at antall fartøy som driver teinefiske er lik 1970, basert på informasjon innhentet til delrapport 1 i prosjektet.

Anslagene for tre ulike scenarioer vises i tabellen under.

Tabell 7-10: Anslag for årlig salg av teiner til yrkesfiskere

Inntektsgrunnlag for avgiften	Lavt scenario	Middels scenario	Høyt scenario
Gj.snitt. antall teiner som kjøpes per år per fartøy	15	50	100
Antall fartøy	1 970	1 970	1 970
Samlet antall teiner som kjøpes	29 550	98 500	197 000

I tabellen under sammenstiller vi inntekts- og kostnadssiden i en avgiftsordning. I tabellen legger vi til grunn et målbeløp som om lag tilsvarer kronebeløpet vi tidligere har anslått går til oppryddingstiltak for teiner (delrapport 3).

Tabell 7-11: Eksempelberegning for en oppryddingsavgift gitt ulike nivåer for årlige teinesalg.

Eksempelberegning for avgiften	Lavt scenario	Middels scenario	Høyt scenario
Antatt årlig målbeløp	10 400 000	10 400 000	10 400 000
Forventet årlig administrativ kostnad	3 500 000	3 500 000	3 500 000
Forventet salg av teiner	29 550	98 500	197 000
Nødvendig avgiftssats for å dekke målbeløpet	470	141	71

Som vist i tabellen vil den nødvendige avgiftssatsen per teine variere fra 470 kroner i det lave scenarioet til 71 kroner i det høye scenarioet, avhengig av målbeløp. Prisen per teine brukt i yrkesfiske varierer mellom ulike typer teiner. Noe forenklet kan vi anta at en snøkrabbeteine koster om lag 2 500 kroner mens en taskekrabbeteine koster om lag 1 500 kroner. Særlig i det lave scenarioet vil dermed prisen per teine forventes å stige betydelig.

Tabellen viser videre at ettersom kostandene i ordningen forventes å være faste, vil avgiftssatsen være en funksjon av teinesalget. Ettersom det er stor variasjon mellom de tre anslagene for salg av teiner, blir det dermed stor variasjon i påkrevd avgiftsbeløp for å hente inn målbeløpet. Dette er en sentral usikkerhetsfaktor som må undersøkes videre dersom en avgiftsordning skal utredes videre.

Beregningen i tabellen legger til grunn et målbeløp som tilsvarer beløpet som benyttes for opprydding av teiner i dag. Dersom en forutsetter at dagens oppryddingstiltak fremdeles vil eksistere, betyr dette en dobling i dagens oppryddingsinnsats. Ved innføring av en ny avgift kan imidlertid deler av dagens oppryddingstilskudd, som i dag finansieres fra andre kilder, falle fra, fordi aktører som finansierer oppryddingen ser mindre behov for oppryddingen når det også kreves inn en separat avgift. Videre er det ikke gitt at en dobling i oppryddingsinnsats er ønsket nivå på oppryddingen, og en kan velge å sette seg andre målbeløp med oppryddingsavgiften. For det tredje kan nye oppryddingstiltak organiseres annerledes enn dagens opprydding, slik at oppryddingsinnsatsen som oppnås er mer eller mindre ressurskrevende sammenliknet med i dag. Alt dette påvirker hvor stor beløp man vil ønske å samle inn med en avgift. Derfor kan ikke inntektsbehovet i en avgiftsordning fastsettes uten videre, og både ambisjonsnivå og organisering av oppryddingsarbeidet må derfor utredes nærmere.

Som anslagene og diskusjonen over viser, avhenger nivået på avgiftssatsen i en avgiftsordning i hovedsak av to forhold: antall teiner som kjøpes årlig og ønsket oppryddingsnivå. For begge disse variablene foreligger det betydelig usikkerhet, og det har ikke vært mulig å etablere sikre estimater innenfor rammen av denne utredningen. Disse forholdene må derfor utredes nærmere før det eventuelt tas stilling til om en avgiftsordning bør innføres. I vurderingen må det også ses hen til dagens og fremtidige avgiftssystem, der det per i dag er usikkerhet knyttet til hvilke nye avgifter som vil innføres de kommende årene. Anslagene indikerer at de administrative kostnadene ved en separat avgiftsordning er relativt lave, men de representerer likevel en merkostnad sammenliknet med å benytte eksisterende ordninger.

Ut fra hensynet til administrativ effektivitet kan det derfor være mer hensiktsmessig å justere dagens FoU-avgift, fremfor å etablere en ny, separat avgift. En slik løsning kan redusere behovet for nye administrative ressurser og utvikling av egne systemer, men må vurderes nærmere opp mot målretting og legitimitet.

Referanseliste

- Højman, C., Johnsen, H. R., Havas, V., Grønvik, O., Rognsås, L. L., & Trandem, I. G. (2025). *Utredning av en panteordning for teiner - Delrapport arbeidspakke 1*. <https://www.fhf.no/prosjekter/prosjektbasen/902007/?fileurl=https://fhfno.sharepoint.com/sites/pdb/Publisertedokumenter/408698Delrapport%20Arbeidspakke%201%20-%20endelig%20oversjon.PDF&filename=rappport%20utredning%20av%20en%20panteordning%20for%20teiner>
- Infinitud. (2024). *Årsrapport 2024*. https://infinitud.no/media/32yjrzam/infinitud_arsrapport_2024_webversjon.pdf.
- Avfallsforskriften (2015). *Forskrift om endring i avfallsforskriften (nytt kapittel 7B om utvidet produsentansvar for utstyr fra fiskeri, fritidsfiske og akvakultur som inneholder plast) (FOR-2025-12-18-2839)*. Hentet fra Lovdata: <https://lovdata.no/dokument/LTI/forskrift/2025-12-18-2839>
- Miljødirektoratet (2024, 23.09). *Høring av forslag til forskriftsregulering av utvidet produsentansvar for utstyr til fiskeri, fritidsfiske og akvakultur, som inneholder plast*. <https://www.miljodirektoratet.no/hoeringer/2024/september-2024/horing-av-forslag-til-forskriftsregulering-av-utvidet-produsentansvar-for-utstyr-fra-fiskeri-fritidsfiske-og-akvakultur-som-inneholder-plast/>
- Miljødirektoratet. (2026, 01 06). *Nytt produsentansvar for fiskeutstyr gjelder*. <https://www.miljodirektoratet.no/aktuelt/fagmeldinger/2026/januar-2026/nytt-produsentansvar-for-fiskeutstyr-gjelder/>
- Profa. (2026, 01 06). *Produsentansvar for fiskeri & akvakultur*. <https://profa.no/produsentansvar/>
- Rognsås, L. L., Trandem, I. G., Grønvik, O. M., Havas, V., Højman, C., Johnsen, H. R., & Midttømme, K. (2025). *Tap av teiner – kostnader, gevinster og tiltak for å forhindre tap*. https://www.fhf.no/prosjekter/prosjektbasen/902007/?fileurl=https://fhfno.sharepoint.com/sites/pdb/Publisertedokumenter/411305Menon%20publikasjon%20Nr.%20144_2025_Tap%20av%20teiner_Kostnader%20og%20gevinster%20og%20tiltak%20for%20%C3%A5%20forhindre%20tap.PDF&filename=rappport%20tap%20av%20teiner%20%20kostnader,%20og%20gevinster%20og%20tiltak%20for%20%20forhindre%20tap
- Stubban, M. (2024). *Marin forsøpling: Holdninger og kunnskap blant fritidsfiskere. Spørreundersøkelse gjennomført for Fiskeridirektoratet*. https://www.fiskeridir.no/nyheter/bor-na-fram-til-2-millionar-nordmenn/_/attachment/download/a1ae3a34-e5ba-437a-bf1b-7cade31d7cae:f130aa26558f34c4ac67f5360244bbbf4f9e5f7/Marin%20Fors%C3%B8pling_Rapport_Fiskeridirektoratet_Opinion_060125.pdf
- Thorbjørnsen, S.H, Marcussen, J.B. , Kleiven, A. R. , Aslaksen, T., Kinsarvik, A. O. & Wiig J. R. *Spøkelsesfiske og teinetap i Sør-Norge*. <https://www.hi.no/hi/nettrapporter/rappport-fra-havforskningen-2025-77>

Vedlegg 1: Referat fra dialogmøter

Fysisk dialogmøte bolk 1 - Innspill til foreslåtte ordninger

Panteordning

Overordnet om ordningen

Møtedeltakerne var delte i sitt syn på hvor effektiv en panteordning for teiner vil kunne påvirke tapet av teiner. Det fremkom at når fiskerne kjøper nye teiner så er det først og fremst fordi gamle teiner har gått tapt, ikke fordi de er blitt utslitt, noe som til dels tilsier at pant vil ha en begrenset mulighet til å insentivere innlevering hvis teiner går tapt uansett. Andre tiltak som økt opplæring og økt kunnskap og handlingskampanjer ble trukket frem som mulig mer effektive tiltak av noen. Økt kunnskap og minsket risikovilje blant fiskere vil samtidig kunne være en effekt av en panteordning, noe som i sin tur forebygger tap.

Andre møtedeltagere var positive til en panteordning, så fremt den ikke fungerer konkurransevridende. Det ble gitt forslag om at en vrakpantordning på teiner også var en mulig løsning, der man betaler et beløp ved kjøp for å dekke kostander for håndtering av avfall. Tiltaket vil fokusere på opprydding, men man unngår kostnadskrevende system som må inngå i en panteordning. Det kom også forslag om at en panteordning kan gjelde i noen måneder av året i stedet for hele året.

Innretning og infrastruktur

Det legges stor vekt på at ordningen må være utformet på en måte som sikrer lav terskel for å benytte den, og det ble påpekt at vi i utforming av ordningen bør innta et forbrukerperspektiv der enkelthet er i fokus. Enkle og sikre og standardiserte løsninger og leveringsmåter, samt bruk av eksisterende mottaksinfrastruktur for fiskeredskap fremfor egne «teinemottak», er viktig for å lykkes med en panteordning. Det er imidlertid geografisk variasjon på innleveringsstrukturen slik den er i dag.

Det advares mot å innføre en ordning som kompliserer innleveringen, spesielt knyttet til at fiskeren skal skille materialer ved retur. Ordningen må også kunne ta imot skadde eller ufullstendige og merkede teiner. Det vil kunne kreves noen nasjonale standarder på tvers av innleveringspunkter for å sikre en standardisert innleveringsstruktur. Det vil trolig kreve at de som skal ta imot teinene får noe opplæring, spesielt hvis dette skal være utsalgssteder.

Yrkes- og fritidsfiske krever ulik logistikk, og potensialet for forbedring mener møtedeltagerne at særlig ligger i fritidsfiske. Dette med henvisning til at yrkesfiske er underlagt flere lovpålagte forpliktelser en fritidsfiske med teiner, slik som plikt til å sokne og melde inn tap, og strengere regulering ift. merking og bruk av teiner, samt at yrkesfiske allerede er underlagt forskningsavgift på førstehandsverdien av fangst som til dels finansierer oppryddingstokten til Fiskeridirektoratet. Det ble av møtedeltakerne pekt på at kvaliteten på teiner som kjøpes til bruk i fritidsfiske ofte er lav, noe som øker risikoen for tap og er en viktig forklaring på tap av teiner i fritidsfiske.

For fritidsfiskere bør det vurderes mobile løsninger, eksempelvis containere i småbåthavner. Selgere kan ha en innsamlingsrolle for teiner fra fritidsfiske, med avfallsaktører som periodevis henter avfallet. Rett etter innføring av en slik ordning er det forventet at det vil leveres inn et stort antall teiner og at man må ha på plass en struktur som kan håndtere dette.

Organisering, rollefordeling og kostnadsdekning

Det er en forventning om at en ordning må forankres i produsentansvar, med tydelig rollefordeling mellom systemadministrator og mottak. Deltakerne var noe delt i hvorvidt prosjektgruppens utredning av en panteordning bør settes på vent til utvidet produsentansvar for fiskeredskaper kommer på plass. Produsentansvaret innebærer allerede ansvar og kostnader for innsamling og videre behandling, og en panteordning må uansett kobles på dette for å fungere. Kostnadene for panteordningen (som påløper forbruker) må ses opp mot økte kostnader fra produsentansvar. Det må også avklares hvem som har ansvar for materialseparasjon (skille not fra ramme) dersom dette skal være en del av ordningen. Dette er erfaringsmessig en tidkrevende jobb. Forskningsgruppen bør vurdere om utsalgssteder skal være mottak, fordi det vil gi en krevende logistikk sett opp mot kapabilitetene et utsalgssted normalt vil ha til å håndtere denne typen avfall.

Det ble gitt innspill til at systemadministrator bør være en nøytral aktør. Dette kan bidra til å sikre åpenhet og tillit til panteordningen, og for å unngå konkurransevridning.

Det ble gitt innspill om at eksempelvis havner allerede er bekymret for kostnadsdekning for å håndtere avfall, og påpekt viktighet av at det i panteordningen lages like regler og standarder for alle havner og andre teinemottak. Dette vil forhindre at ordningen har en vridende effekt. På samme måte er det viktig at importører av produkter som settes inn på det norske markedet må betale til et norsk produsentansvarsselskap for at det blir håndtert. Det ble påpekt utfordringer med at enkeltaktører importerer varer og medfølgende vanskeligheter med ansvarliggjøring. Import av teiner er mest relevant for yrkesfiskere. Videre ble risikoen for økt import av teiner ved innføring av pant på salg i Norge vurdert som lav og at denne vridningen mot direkteimport vil være begrenset til et få antall aktører.

Muligheten for kostnadsdekning ved et fremtidig produsentansvarsselskap syntes ikke å være en kjennskap eller innfri nok trygghet hos havnene, basert inntrykket hos enkelte deltakere som har intervjuet mange havner rundt denne tematikken.

Pantesats og grunnavgift

Det må utforskes videre hvor høyt pantesatsen skal settes for å oppnå ønsket effekt. En pantesats på 200 kroner mener møtedeltagerne fremstår som fornuftig, og de mener prisen bør ligge opp mot tålegrensen. En høyere sats kan dempe overforbruk, men samtidig være gjenstand for misbruk i form av å hente opp andres teiner.

Det ble påpekt at en prosentsats av salgspris vil kunne gi feil insentiver til markedet, da billigere teiner ofte er de av lavere kvalitet og som mistes oftere. Avgiften bør derfor være fast, for å gi like vilkår for ulike typer teiner.

Teiner har lang levetid, spesielt i fritidsfiske, slik at en pant kan gi svakere atferdseffekt ved at motivasjonen for å få tilbake et pant etter 10-20 år er svakere i tilfellet for teiner sammenlignet med panteordningen for drikkevareemballasje, hvor tidshorisonten fra kjøp til retur normalt er langt kortere. Snøkrabbefiske ble pekt på som en gruppe hvor tap i stor grad drives av ytre forhold (bl.a. drivis), slik at pant i seg selv ikke reduserer tap. Her kan finansiering av opprydding være mer treffsikkert.

Det ble også diskutert om en grunnavgift i en panteordning kan brukes til opprydding. Et avgiftssystem vil medføre mindre administrasjon og logistikk, og dermed lavere kostnader, men samtidig fungere effektivt for å hindre uforsvarlig bruk av teiner.

Merking og differensiering av teiner

Robust merking ble problematisert. Teiner brukes lenge, og merkingen må være robust nok til å tåle tiden og røff behandling hvis dette skal være et krav til at fiskeren får utbetalt pant. Dette gjelder spesielt i snøkrabbefiske. Teiner brukes også lenge i fritidsfiske. I dag er det manglende oversikt over hvor mange som praktiserer fritidsfiske og hvor mange teiner som tapes fra fiskeriet. Dette kan tale for styrket registrering på sikt, og en mulighet er å innlemme en registrering av antall teiner som brukes i fritidsfiske i et registreringssystem for en panteordning. Man må imidlertid unngå at en slik ordning gjøres for byråkratisk og dermed gir en høy terskel for å benytte seg av den. Det kom frem av deltakelsen at et eventuelt register for fritidsfiskere bør kombineres med obligatorisk kursing for bruk av teiner, for å heve kompetansen og på denne måten bidra til å forebygge tap.

Det bør vurderes nærmere om og eventuelt hvordan det i praksis vil være mulig å skille mellom ulike typer teiner, og om alle teiner skal være inkludert i en panteordning. Det trekkes frem at det kan være lite hensiktsmessig å skille mellom ulike typer teiner som inngår i ordningen, da dette er praktisk krevende og fordi unntak og artsspesifikke regler kan gjøre systemet skjørt. Enkelte peker på at «teiner må være teiner» også for å unngå utilsiktede valg mot billigere, lettere teiner som driver lettere.

Prosjektgruppen ble også gjort oppmerksom på at det trolig foregår mer import av teiner enn først antatt. En panteordning må derfor også håndtere direkteimport og grensehandel, og ikke bare sette krav til «sertifiserte forhandlere». Juridiske hensyn er også viktig i denne vurderingen.

Oppryddingsavgift

En oppryddingsavgift kan være mer treffsikkert og enklere å administrere, sammenlignet med en panteordning. Det er imidlertid viktig at en slik avgift settes høyt nok til at det påvirker atferd. En høy nok avgift kan i seg selv både skjerpe fiskernes atferd og øke rapportering av tap. Hvis en oppryddingsavgift innføres, bør denne knyttes til kjøp av teiner og øremerkes til opprydding og målrettede oppryddingstokter. Inntektene fra oppryddingsavgiften bør kunne gis som tilskudd til dykkerklubber ettersom det å sokne etter enkeltteiner (som man bruker i fritidsfiske) anses for å være krevende. Et alternativ er derfor å ha både en fiskeriforskningsavgift (som i dag) og supplere med en oppryddingsavgift.

Det ble samtidig bemerket at yrkesfiskere i lengre tid har bidratt finansielt til opprydding av tapte fiskeredskap gjennom fiskeriforskningsavgiften, men fritidsfiskere ikke har noen form for krav om bidrag eller ytelser, til opprydding av tapte fiskeredskaper. Derfor kan en oppryddingsavgift også være et tiltak for å sidestille brukere av havet og ansvarlig gjøre den enkelte fritidsfisker, i relasjon til en kostbar opprydding. Hvordan en slik avgift kan ha best effekt må nøye vurderes.

Det ble også gitt innspill på at slik regelverket er i dag, uten krav til opplæring, kompetanseheving eller bedre kontroll i fritidsfiske, vil en oppryddingsavgift ha klart større effekt på å redusere tap enn en panteordning.

Fysisk dialogmøte bolk 2 - Innspill til foreslåtte ordninger

Panteordning

Innretning og infrastruktur

Det ble poengtert at kystflåten er spredt, og at returpunktene må speile dette – yrkesfiskere (bl.a. reketralere) må også kunne levere fritidsteiner de får opp. Dersom det i enkelte områder er utfordrende å levere teiner vil dette oppleves urettferdig siden alle bidrar med innbetaling. Enkel innlevering er helt avgjørende, og at fiskemottak er de mest naturlige knutepunktene. Da må imidlertid Sjømat Norge og sjømatbedriftene inkluderes og kunne komme med innspill. Samlet tegner dette et bilde av få, robuste innsamlingspunkter i verdikjeden (mottak/havn/fryseri) framfor mange små innsamlingspunkter. Det pekes på at de store mottakene for reketralere er Tromsø, Båtsfjord og Honningsvåg, der det vil være særlig viktig med etablering av mottak for innlevering av oppfiskede teiner. Dette overlapper godt med de største landingsstedene for teinefiske.

Det pekes på at standardisere prosesser for innlevering av teiner til mottak er viktig, og det ble gitt innspill på at det må være noen få plasser som håndterer materialeseparasjon og at de som tar imot teiner kan få teinene transportert dit.

Flere ga tilbakemelding om at pant framstår som et mer målrettet virkemiddel for aktører i fritidsfiske enn yrkesfiskere. Dette har særlig sammenheng med at årsakene til at teiner tapes i yrkesfiske i stor grad handler om forhold som ligger utenfor fiskerens kontroll. Det er en oppfatning om at det blant fritidsfiskere er større rom for å redusere tap av teiner gjennom mer riktig bruk – herunder valg av type teine – og at disse vil respondere mer målrettet til et slikt insentiv. I yrkesfiske er tilgjengelige mottak viktigere enn selve pantebeløpet. Samtidig fremkommer at nye yrkesfiskere taper mere teiner enn eldre og mer uerfarne fiskere, noe som tilsier at der finnes et potensiale til å forebygge tap også hos yrkesfiskere.

Organisering og rollefordeling

Det ble lagt vekt på at det er viktig å først se på innretningen på ny produsentansvarsordning før man kan ta en reell stilling til, om eller hvor en teinepant ordning passer inn for yrkesfiskere. Prosjektets løsning bør posisjoneres som et bidrag til kommende produsentansvarsordning. Herunder ble det også påpekt utfordringen med å utrede panteordning før produsentansvarsordningen er vedtatt av Stortinget. Rolle- og kostnadsdeling må være tydelig for å sikre oppslutning. Parallelt pågår et FHF-prosjekt om havnemottak, som kan gi operasjonelle svar på hvem som gjør hva i landleddet. Det ble også vist til erfaringer i Danmark der produsentansvar er implementert og at forskningsgruppen burde se til dette.

Samtidig ble det påpekt at skipsavfallsdirektivet ble innført for to år siden, men i realiteten fortsatt ikke er implementert mange steder, og at enkelte havner er bekymret for kostnadene dette medfører. Kostnader i panteordningen må ses opp mot dette.

De store fartøyene får teiner levert direkte til seg, og at det enkleste vil være om fiskerne kan levere brukte teiner på den samme bilen.

Pantesats og grunnavgift

Det ble gitt innspill på at størrelsen på pantet er mindre viktig for yrkesfiskere. Yrkesfiskerne leverer inn uansett når løsningene finnes. Velfungerende infrastruktur er derfor viktigere enn nivået på et eventuelt pant. Det er viktigere å få på plass enkle, rimelige og forutsigbare leveringsløsninger først.

Samtidig ble det bemerket at det er en bekymring dersom administrasjonskostnadene gjør at grunnavgift/pantesats blir svært høy. Å få på plass et effektivt system vil være viktig. Dersom kostandene knyttet til innlevering og administrasjon blir for høye kan oppryddingsavgift være bedre alternativ.

Til forslaget til pantsats som settes som et kronebeløp per teine, ble det bemerket at for noen typer fiske (f.eks. kongekrabbe) der teiner kjøper i mindre antall er trolig kostnaden uproblematisk, mens for snøkrabbefiske der man kjøper svært mange teiner på en gang er kostnaden betydelig. Pris for teiner varierer, og en taskekrabbeteine antas å koste om lag 1500 kroner mens snøkrabbeteiner antas å koste mellom 2000-3000 kroner per stykk.

Det ble også bemerket at det må ses til volum som selges årlig for å kunne sette en pantepreis.

Merking og differensiering av teiner

Yrkesfiskere bruker ikke Fritidsfiske-appen, men BarentsWatch, og at dataflyt/merking bør rigges for yrkesflåtens verktøy dersom ordningen skal fungere i praksis. Dette gjelder spesielt for tilfeller hvor yrkesfiskere kommer over teiner fra fritidsfiske. Det bør være et mål å sikre at innmelding, sporing og praktisk innlevering henger sammen.

Yrkesfiskere leverer i dag ofte mange og hele teiner. Det ble oppgitt at prisen for å levere hele snøkrabbeteiner er på om lag 2 kroner per kilo. Materialeseparasjon bør i størst mulig grad håndteres på mottak og ikke av fiskeren selv.

Avgrensning av hvilke teiner som skal inngå i ordningen ble diskutert. Det ble foreslått en løsning der snøkrabbe holdes utenfor og alle andre innenfor. Fritidsfiskere kan komme til å kjøpe dyrere teiner, men disse er bedre og kan redusere faren for tap og øke insentivene til å ikke miste. Alternativt ble det foreslått at bare fritidsfisketeiner omfattes av ordningen. Utfordringer med god merking som skal vare i hele teinenes levetid ble påpekt. Muligens vil det ikke være mulig å kreve merking av teiner som et krav i panteordningen.

Viktighet av å inkludere gamle teiner ble påpekt. I dag leverer fiskere oppfiskede teiner uten kostnad i de havner som omfattes av Fishing for Litter-ordningen (som sannsynligvis vil tas ut av statsbudsjettet fra 2026), mens de betaler for å levere egne teiner.

Oppryddingsavgift

Hvis det innføres en oppryddingsavgift bør denne knyttes til kjøp av teiner (begrunnet i at det er en tydeligere kobling mellom risiko for tapte teiner og mengde teiner kjøpt enn mengden fangst levert), og øremerkes tydelig til opprydding og suppleres med målrettede tokt. En fordel med dette er at antall teiner man kjøper blir utslagsgivende for hvor mye avgift man betaler og at dette kan være en rettferdig løsning. En utfordring som pekes på er at det er dyrt å drive opprydding, slik at det trolig ikke vil bli så mye penger igjen fra avgiften til å finansiere oppryddingstokt. Dette kan resultere i at man rydder opp de teinene som er lettest å rydde opp.

Det ble påpekt at dagens forskningsavgift brukes bl.a. på opprydding, men at vi her snakker om en ny avgift øremerket opprydding og det må vurderes senere om det er mulig å gjennomføre dette lovmessig.

Digitalt dialogmøte

I det digitale dialogmøtet kom det flere innspill knyttet til utforming og gjennomførbarhet av en panteordning eller alternativt en oppryddingsavgift for teinefiske. Flere aktører uttrykte skepsis til en tradisjonell panteordning for teiner, særlig i yrkesfiske. Det ble pekt på at teiner har lang levetid, høy anskaffelseskostnad og ofte brukes over mange år. Det ble fremhevet at en panteordning kan oppleves som urimelig for aktører som i liten grad mister redskap, og at den i praksis kan slå uheldig ut for de som allerede håndterer teinene godt. Samtidig ble det pekt på at yrkesfiskere allerede betaler betydelige avgifter, og at ytterligere økonomiske byrder kan være krevende å forsvare.

Flere av innspillene dreiet seg om at hovedutfordringen knyttet til tap av teiner særlig er relatert til fritidsfiske, manglende kunnskap og bruk av billige og lette teiner. Det ble derfor foreslått alternative virkemidler, blant annet en generell fiskeriavgift for fritidsfiskere, etter modell av jegeravgiften, som kan være et mer treffsikkert og enklere å administrere. Det ble også reist spørsmål om det bør stilles strengere krav til teiners utforming, for eksempel knyttet til vekt, tau og merking, for å redusere tap.

Når det gjelder praktisk gjennomføring, ble administrativ kompleksitet og byråkrati trukket frem som en betydelig utfordring. Flere pekte på behovet for ett felles register og ett samlet system, og uttrykte bekymring for kredittrisiko knyttet til pantebeløp i salgsleddet, særlig ettersom mange teiner brukt i yrkesfiske selges via netthandel og sendes direkte til kunde. Videre ble kostnader og utfordringer knyttet til transport, lagring og mottak av utrangerte teiner fremhevet, herunder at materialseparasjon ofte er krevende eller lite realistisk å gjennomføre for fiskeren selv.

Det var bred enighet om at frivillige ordninger trolig ikke vil fungere tilfredsstillende, og at eventuelle tiltak må være obligatoriske for å gi effekt. Flere innspill pekte også på behovet for gode, geografisk hensiktsmessige innleveringspunkter, særlig i områder med høy aktivitet i hummer- og teinefiske, og at en eventuell ordning ikke bør gjøres unødvendig komplisert. Samtidig ble det understreket at det er viktig å legge til rette for innlevering av gamle teiner som allerede ligger i sjøen, for å oppnå ønsket miljøeffekt.



Menon
Economics

Menon Economics

Sørkedalsveien 10 B, 0369 Oslo

+47 909 90 102

post@menon.no

menon.no