

Fiskeri- og kystdepartementet
Postboks 8118 Dep
0032 OSLO**HØRINGSUTTAELSE - NOU 2006:16 - STRUKTURVIRKEMIDLER I FISKEFLÅTEN.**

Vi viser til Fiskeri- og kystdepartementets brev av 21. august 2006 vedrørende høring av NOU 2006:16 "Strukturvirkemidler i fiskeflåten". Høringen gjelder uttalelse til Strukturutvalgets analyse og vurdering av strukturordningene for fiskeflåten samt utvalgets forslag til fremtidige strukturordninger.

Høringsuttalelsen innbefatter også en utredning om endring av Finnmarksmodellens fartøygrupper som Fiskeri- og kystdepartementet etterspør i brev av 13. september 2006.

SAMMENDRAG

Etter gjennomgang av Strukturutvalgets innstilling anbefaler Fiskeridirektoratet følgende:

- Videreføring av strukturvoteordning for hav- og kystfiskeflåten
- Tidsuavgrenset strukturkvote
- Dersom strukturkvoten tidsavgrenses bør tidsavgrensning ikke gis tilbakevirkende kraft
- Innføring av differensiert ressursavgift på førstehånds omsetning
- Innplassering av fartøyene i Finnmarksmodellen etter faktisk lengde og samtidig innføres en regel om at det ikke er anledning til å overføre kvoter på tvers av lengdegrensene
- Grensen for de minste fartøyene i gruppe I (torsk, hyse, sei) settes til 11 meter både i strukturvotesammenheng og i reguleringssammenheng. Det kvantum fartøy mellom 10 og 11 meter tar med ned bør være noe mindre enn det deres matematiske andel skulle tilsi
- Kondemneringsordning for fartøy mellom 10 – 10,9 meter
- Overgangsordning ved at eiere av fartøy i den nye gruppen 11 – 15 meter og fartøy mellom 10 og 11 meter bør tillates å overføre kvoten mellom 10 og 11 meter til 11-15 meter som en strukturkvote dersom fartøyeierne hadde ervervet fartøyene før 19. august 2006
- Nedre grense i åpne fiskeri på 11 meter. Fartøy som har et driftsgrunnlag innenfor et lukket fiskeri og som i tillegg deltar i åpne fiskerier bør kunne tillates å ha en størrelse opptil 15 meter.
- Videreføring av kvotetak for havfiskeflåten

- For kystflåten foreslås et kvotetak for fartøy over 11 meter (13 meter for makrellnot) på 2 ganger fartøyets hjemmelslengde. For fartøy over 15 meter med et ensidig driftsgrunnlag foreslås et kvotetak på 3 hjemmelslengdekvotes. Samme kvotetak foreslås også innført for fartøy mellom 11 og 15 meter som har et ensidig driftsgrunnlag. Det bør presiseres nærmere hva som skal ligge i "ensidig driftsgrunnlag".
- For kystflåten foreslås en avkorting på strukturkvoten med 20 %. Denne bør tilfalle den lengdegruppen struktureringen skjer i.
- Videreføring av dagens geografiske begrensning i strukturkvoteordningene. I små fylker som Trøndelagsfylkene bør man vurdere å utvide området for overføring av deltakeradganger i gruppe 1. En bør også vurdere å innføre geografiske begrensninger på overføring av deltakeradganger i kystfisket etter NVG-sild
- Driftsordningen oppheves fra og med 2007
- Samfiske – bør eventuelt tas opp som en egen sak
- Innskjerping av eierskaps- og nasjonalitetskravet – bør eventuelt tas opp som en egen sak
- Endring av bestemmelsene om eierkonsentrasjon – bør eventuelt tas opp som en egen sak

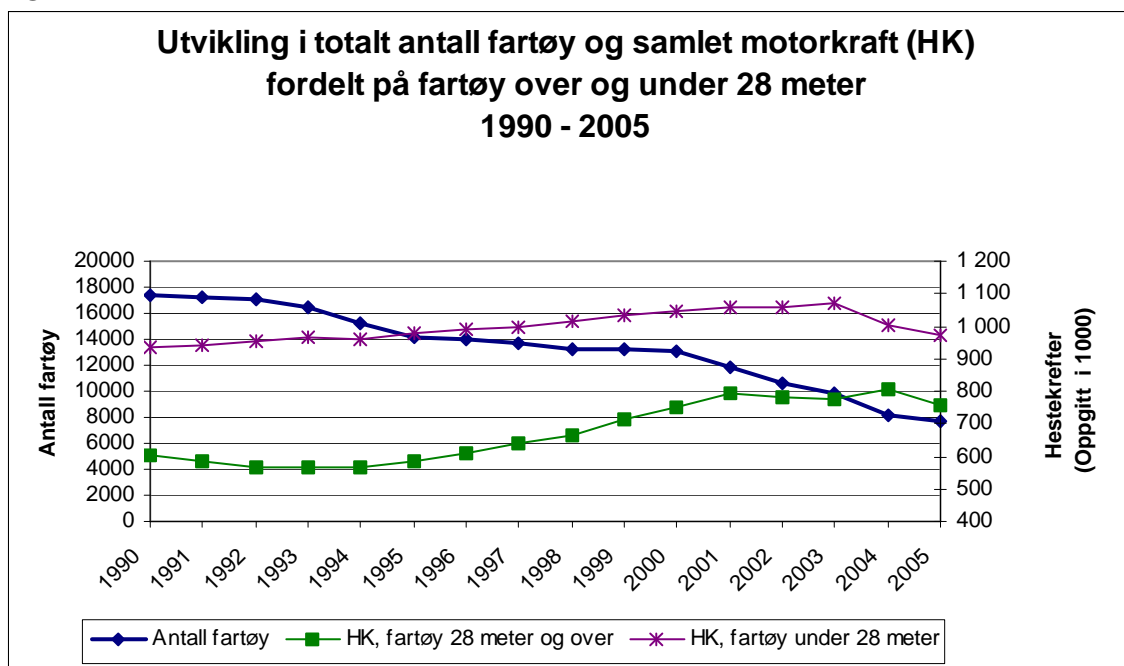
I INNLEDNING

Det har siden midten av 1980-tallet vært innført ulike strukturtiltak for havfiskeflåten. Strukturordningene ble etablert som et virkemiddel for å redusere antall fartøy i en gruppe hvor fangstkapasiteten overskrider tilgjengelig kvotegrunnlag i overskuelig fremtid. En så for seg at dersom antall fartøy i en gruppe ble redusert, ville tilgjengelig fangstkvantum pr. gjenværende fartøy bli større enn det ellers ville vært. Dette ville dermed i neste omgang bidra til bedre lønnsomhet for hvert enkelt fartøy i gruppen i fremtiden. Siktemålet har altså vært å nærme seg en balanse mellom ressursgrunnlag og fangstkapasitet i vedkommende gruppe.

Ved Kgl. Res. av 7. november 2003 ble det innført spesielle kvoteordninger også for kystflåten. De ulike strukturordningene for havfiskeflåten ble ved Kgl. Res. av 4. mars 2005 avløst av en strukturkvoteordning for havfiskeflåten.

Figuren nedenfor viser at antall fartøy er blitt redusert i perioden 1990 og frem til i dag, mens samlet motorkraft (hestekrefter) er økt. For havfiskeflåten økte installert motorkraft med 25 prosent og for kystfiskeflåten med 4 prosent fra 1990 til 2005. Fra 2001 har en sett en utflating i samlet motorkraft og en nedgang fra 2003 (2004 for havfiskeflåten). Endring i antall hestekrefter er selvsagt kun en indikator på endret fangstkapasitet. I tillegg til motor og motorkraft er det en rekke andre faktorer, for eksempel innovasjoner og forbedringer av fiskeletingsutstyr og redskap, som bidrar til øke et fartøys fangstevne. Viser i den forbindelse til ulike utredninger fra SINTEF i forhold til fangstkapasitet.

Figur 1



I Soria-Moria - erklæringen ble det varslet at Regjeringen ville sette i verk en bred utredning av strukturiltakene for fiskeflåten, og at ”adgangen til omsetning av kvoter og rettigheter fristilt fra fartøy (skal) fryses” mens denne utredningen pågår. Fiskeri- og kystministeren besluttet derfor den 20. oktober 2005 å stanse fiskerimyndighetenes behandling av søknader om strukturkvoter til fiskeflåten inntil videre. Dette innebar at søknader poststempelt til og med 19. oktober 2005 ville bli behandlet og deretter var det stans i behandlingen. Etter dette har likevel departementet funnet at det for noen typer søknader ville være urimelig å ikke behandle disse, jf. Departementets instruks av 15. november 2005 og tilleggsinstruks av 8. september 2006.

Strukturutvalget ble oppnevnt 6. januar 2006. Utvalgets mandat var ”å vurdere hvordan de nåværende strukturiltakene virker i forhold til de konkrete målsettingene om å sikre fiskeressursene som felles eiendom, å sikre en fiskeflåte som bidrar til aktivitet langs hele kysten og å sikre en flåte som er moderne, variert og lønnsom”. Utvalget overleverte sin innstilling til Fiskeri- og kystministeren den 19. august 2006.

Den fiskeripolitiske målsettingen er å sikre fiskeressursene som felles eiendom, å sikre en fiskeflåte som bidrar til aktivitet langs hele kysten og å sikre en fiskeflåte som er moderne, variert og lønnsom. Fiskeridirektoratet er enige i dette. Å ivareta disse hensynene samtidig kan imidlertid være en utfordring.

Til tross for strukturordningene har overkapasitet vært et tilbakevendende problem. Beregninger viser at det fortsatt er overkapasitet i de fleste flåtegrupper. Overkapasitet er et internasjonalt problem og vi har et ansvar for å få ned overkapasiteten i vår fiskeflåte. Det er derfor fortsatt behov for ordninger som er direkte innrettet mot kapasitetsreduksjon.

Årsakene til overkapasitet kan være flere. En av hovedårsakene til overkapasitet i et globalt perspektiv har vært ”fri” adgang til utnyttelse av fiskeressursene. Etter hvert som stadig flere fiskerier ”lukkes” både internasjonalt og nasjonalt er det den teknologiske utviklingen som i

stor grad har bidratt til økt overkapasitet. Det skjer stadig en forbedring av fartøyene i forhold til fartøykonstruksjon, fiskeredskaper og fiskeletingsutstyr. Det er grunn til å anta at den teknologiske utviklingen vil fortsette med stadig mer moderne og fangsteffektive fartøy. Fornyning av fiskeflåten må også anses som en ønsket utvikling.

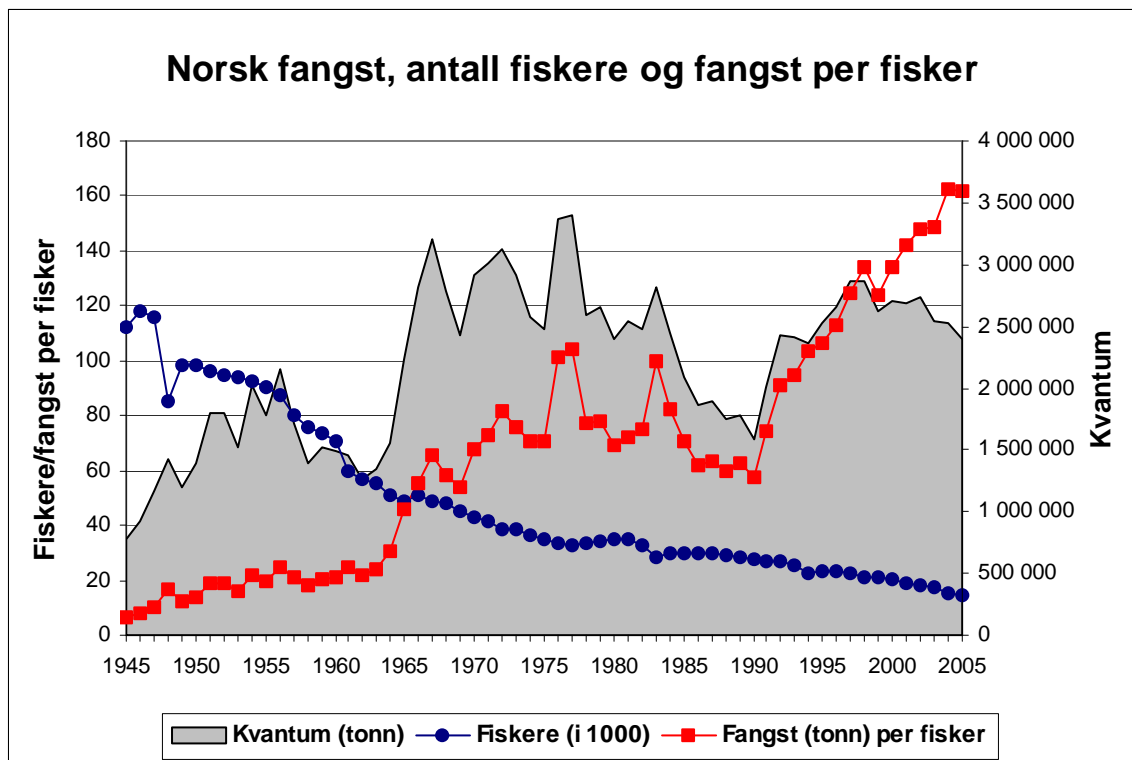
I fiskeri som ikke er kvoteregulerte vil overkapasitet kunne føre til økt fiskeinnsats og økt fiskedødelighet. Det er i Norge etablert detaljerte ordninger for å delta i de fleste fiskeri gjennom konsesjonsordninger og årlige deltagerordninger. De fleste fiskerier er i dag også kvoteregulerte ved totalkvoter, gruppekvoter og fartøykvoter. I tillegg er det en rekke bestemmelser som regulerer utøvelsen av fisket. Risikoen for at bestandene skal fiskes ned er derved redusert. Et omfattende og detaljert regulerings- og kontrollsystem har likevel ikke vært tilstrekkelig for å løse problemene med overkapasitet. For å være "føre-var" i forvaltningen av ressursene er det derfor viktig at struktureringstiltak inngår som en naturlig og integrert del av ressursforvaltningen.

For å kunne ha et tilstrekkelig utbytte fra fiske må næringsutøverne kunne følge med i den alminnelige velstandsutviklingen i samfunnet. Fiskeflåten konkurrerer med annen næring i forhold til å skaffe arbeidskraft. I den forbindelse må næringen være i stand til å tilby konkurransedyktige vilkår knyttet til bl.a. lønn, arbeidstid og arbeidsforhold.

Avlønningssystemet innenfor fiske er bygd opp slik at fisker har en bestemt prosent eller lott av delingsfangst (bruttofangst minus nærmere definerte felleskostnader). Oppnådd lønnsnivå vil derfor avhenge sterkt av samlet fangstverdi (en kombinasjon av kvantum og oppnådd pris).

Figuren nedenfor viser utviklingen i oppfisket kvantum av alle arter i tonn rund vekt, antall fiskere og oppnådd fangst per fisker.

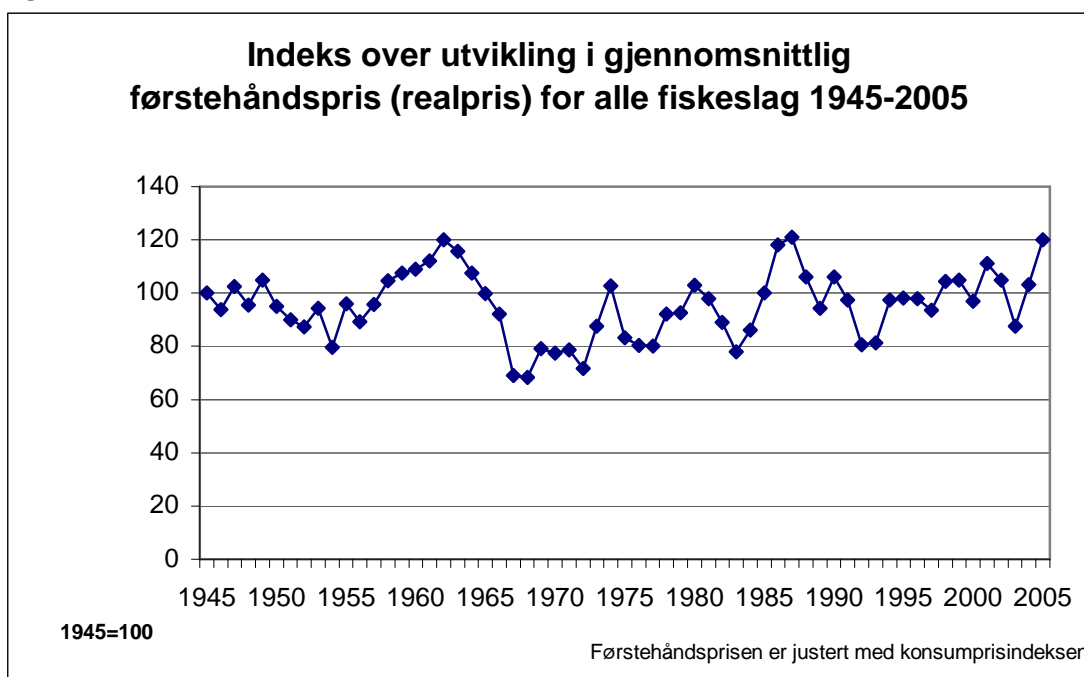
Figur 2



Frem til slutten på sekstitallet kunne produktiviteten øke som en kombinasjon av økt totalfangst og reduksjon i antall fiskere. På dette tidspunktet stanget imidlertid norsk fiskerinæring i ressurstaket, og siden da har økningen i produktivitet pr. fisker måttet komme som en følge av reduksjon i antall fiskere alene. Med en mer eller mindre gitt øvre grense for mulig produksjon fra naturens side er næringen helt avhengig av en bærekraftig forvaltning, kombinert med teknologisk fremgang, og en gradvis redusert innsats av arbeid og kapital for å holde tritt med velstandsutviklingen ellers i samfunnet. Fra 1971 til 2005 økte fangst per fisker fra 73 til 162 tonn.

En indeks over utvikling i gjennomsnittlig førstehåndspris per kilo fisk rundvekt (alle arter), viser at gjennomsnittlig realpris på fisk kan variere sterkt fra år til år samtidig som den langsiktige trenden har vært forbausende stabil i perioden etter krigen sett under ett. Tar en utgangspunkt i at år 1945=100, viser vedlagte figur at oppnådd realpris i mange år har vært lavere enn oppnådd pris i 1945. For 2005 var prisene relativt gode.

Figur 3



I perioden 1971-2005 har reallønnsnivået i Norge steget med gjennomsnittlig 1,9 prosent per år. For å kunne henge med i den alminnelige velstandsutviklingen i samfunnet må følgelig produktiviteten i fiske øke tilsvarende.

Fangst per fisker har som nevnt ovenfor økt fra 73 tonn i 1971 til 162 tonn i 2005, eller i gjennomsnitt med 3,4 prosent per år, altså noe mer enn reallønnsutviklingen. Av figuren fremgår det imidlertid at det ikke har vært noen jevn vekst. Produktivitetsutviklingen per fisker er først og fremst muliggjort av teknologisk fremgang og derved økt kapitalintensitet i fiske, kombinert med en gradvis mer bærekraftig ressursforvaltning de siste 15 – 20 år.

Som nevnt ovenfor er tilgjengelig kvantum fisk for norske fiskere begrenset og en kan ikke forvente noen økning i fremtiden; tallene fra 2005 viser også en nedgang i samlet kvantum. Samtidig viser indeksen over utvikling i gjennomsnittlig førstehåndspris at realprisene har vært relativt stabile på lang sikt. For at fiske skal være

konkurransedyktig lønnsmessig i forhold til annen næring og fisker skal oppnå samme velstandutvikling som resten av samfunnet, må dermed produktiviteten i forhold til fangst per fisker øke (forutsetter at det ikke er mulig å oppnå særlig høyere pris). Fra 2003 til 2005 økte fangst per fisker fra 148 til 162. Dette skyldes alene nedgang i antall fiskere siden også samlet kvantum ble redusert fra 2003 til 2005. Mye av produktivitetsøkningen de siste årene kan relateres til bruk av strukturordninger.

Strukturordningenes sentrale målsetting er å redusere overkapasitet. Petter Holm sier i sin utredning til Strukturutvalget at *”slik overkapasitet genererer en direkte trussel for overfiske, og skaper et kostbart kontrollproblem. I en slik situasjon kan et velfungerende regime basert på individuelle rettigheter og med gode incentiver for kapasitetstilpasning, utgjøre en viktig mekanisme for å bringe slike problemer under kontroll. I den grad dette lykkes, kan en si at individuelle rettigheter bidrar til å styrke fiskeressursen som felles eiendom.”*

Hvilken form strukturordningene skal ha kan diskuteres. Målsettingen må være å velge ordninger som faktisk fører til kapasitetsreduksjon. Ordningene må samtidig bidra til å sikre fiskeressursene som felles eiendom, sikre en lønnsom, moderne og variert fiskeflåte og bidra til aktivitet langs hele kysten. I faktisk kapasitetsreduksjon ligger blant annet at det fortsatt bør være et krav om at fartøy skal kondemneres for tildeling av strukturvote. En vil derved unngå at fartøy som blir tatt ut av norsk fiske deretter blir solgt til utlandet og satt inn igjen i fiske, kanskje på de samme bestandene som norske fiskere beskatter eller at de blir satt inn i ulovlig fiske. Det må videre være en målsetting å etablere ordninger som er attraktive nok, som er enkle, å unngå stadige endringer i ordningene og å unngå uro om kvotefordelingen.

I følge Petter Holm vil strukturordningene - i den grad de representerer et effektivt virkemiddel for å redusere overkapasitet - samtidig bidra til å styrke kyststaten i ressursforvaltningssammenheng.

Det fremgår av utvalgets innstilling at hoveddiskusjonstema har vært varigheten av strukturvoter samt spørsmålet om det bør innføres en ressursavgift eller ikke.

Flertallet av medlemmene i Strukturutvalget går inn for at man fortsatt skal ha en strukturvoteordning for hav- og kystflåten. Det fremgår imidlertid av innstillingen at utvalget er uenige når det gjelder rammebetingelsene. Uenigheten går særlig på om strukturvotene fortsatt skal være tidsavgrenset eller om det bør innføres en tidsavgrensning på 15 år; eventuelt med tilbakevirkende kraft for dem som allerede er tildelt en tidsavgrenset strukturvote.

I utvalget er det videre uenighet om hvorvidt det bør innføres en ressursavgift eller ikke. Flertallet går imot innføring av ressursavgift.

Det fremgår ellers at det ønskes en del reguleringsmessige endringer.

Fiskeridirektoratet mener utredningen om strukturvirkemidler i fiskeflåten gir en grei oversikt over de gjeldende strukturordninger og hvordan disse har virket. Vi savner imidlertid en konsekvensanalyse i forhold til de tiltak som er foreslått.

Fiskeridirektoratet vil i det følgende ta opp disse tema:

- tidsavgrenset eller tidsuavgrenset strukturvote
- spørsmålet om ressursavgift

- spørsmål tilknyttet Finnmarksmodellen
- ny grense i åpne fiskeri
- nytt kvotetak i strukturvoteordningen for kystflåten
- driftsordningen
- samfiske
- eierskaps- og nasjonalitetskravet
- eierkonsentrasjon

II TIDSAVGRENSET ELLER TIDSUAVGRENSET STRUKTURKVOTE

Flertallet av utvalgets medlemmer går inn for å gjøre strukturkvotene tidsavgrenset til 15 år. Kvotene skal deretter tilbakeføres til gruppen. Dette innebærer at strukturkvotene for eksempel i torsketrålflåten, etter 15 år skal fordeles på alle i torsketrålgruppen.

Strukturordningene fastsettes med hjemmel i lov av 3. juni 1983 nr. 40 om saltvannsfiske m.v. § 5a som sier følgende:

”Som et ledd i en tilpasning av den konsesjonsbelagte trål- og ringnotflåte, kan totalkvoten for vedkommende gruppe deles i et antall like kvoter (enhetskvoter) som kan være større enn antall deltagende fartøy i vedkommende fartøygruppe. Enhetskvoten kan fordeles ulikt mellom de deltagende fartøy innenfor gruppen. Innenfor rammen av totalkvoten for vedkommende gruppe, kan det også fastsettes andre former for spesielle kvoteordninger som innebærer at kvotene fordeles ulikt mellom de deltagende fartøy, herunder ordninger om bytte av kvoter.

Første ledd gjelder tilsvarende for andre fartøy som deltar i grupper som er underlagt adgangsbegrensning.

Bestemmelsen har tidligere hatt en tidsbegrenset hjemmel for å fastsette enhetskvoteordninger, men ble endret ved lov av 30. april 1999 slik at loven nå gir hjemmel for permanente strukturordninger. At man har en permanent hjemmel for å innføre strukturkvoteordninger har likevel ikke sammenheng med hvor lenge de enkelte ordningene skal vare. Dette spørsmålet må avgjøres særskilt.

Ordlyden i § 5a tyder ikke på at enhetskvoteordninger eller andre spesielle kvoteordninger må inneholde en tidsbegrensning.

Det fremgår av Innst. O nr. 55 (1998-1999) fra næringskomiteen vedrørende endring av saltvannsfiskeriloven § 5a, at flertallet i komiteen unntatt Fremskrittspartiet og Høyre ”meiner i den sammenheng at det er viktig at tidsavgrensninga som gjeld for einingskvotarne vert videreført”. På spørsmål fra næringskomiteen til Fiskeridepartementet i forbindelse med endringen av § 5a har Fiskeridepartementet uttalt at fastsetting av perioden hvor enhetskvote kan bli tildelt skjer utifra to hensyn. På den ene siden hensynet til at enhetskvoteordningen bare er en politisk binding og ikke en rettslig forhåndsbinding og derfor må avgrenses mest mulig i tid. På den andre siden har man hensynet til den økonomiske drivkraften et rederi må ha for å trekke ut et fartøy som vil trekke i retning av at ordningen for å ha virkning må vare en viss tid.

Ovennevnte tyder på at det ved endringen i 1999 var en politisk forutsetning for ordningen at man videreførte tidsbegrensningen.

I ettertid har det imidlertid kommet nye ordninger; sammenslåingsordningen for småtrålerflåten (fastsatt i juni 2000) og strukturkvoteordningen for kystflåten (fastsatt i november 2003), hvor det er åpnet for tidsuavgrensede kvoter. Ved Stortingets behandling av St.melding nr. 20 (2002-2003) om strukturtiltak i kystflåten synes det også å ha blitt tilslutning til at saltvannsfiskeriloven § 5a gir hjemmel for å vedta tidsuavgrensede strukturkvoter. Dette ble også lagt til grunn da strukturkvoteordningen for havfiskeflåten ble etablert 4. mars 2005.

Fiskeridirektoratet finner derved at man har hjemmel i § 5a i saltvannsfiskeriloven både til å fortsette med en ordning med tidsuavgrenset strukturkvote og til å innføre en tidsavgrensning.

Neste spørsmål blir hvorvidt det for fremtiden bør være en tidsuavgrenset strukturkvoteordning eller ikke.

Som nevnt innledningsvis er det påvist overkapasitet i fiskeflåten. Det er videre en kjensgjerning at bruken av strukturordningene i havfiskeflåten stagnerte frem til den nye strukturkvoteordningen ble etablert i mars 2005. Etter dette er en rekke fartøy igjen blitt trukket ut av fiske og kondemnert. Fiskeridirektoratet mener at dersom en skal ha håp om å nå målet om ytterligere reduksjon av fiskeflåten så må en beholde ordningen med tidsuavgrenset strukturkvote for kyst- og havfiskeflåten. Tidsuavgrensning vil også kunne føre til en raskere kapasitetsreduksjon da rederiene kan planlegge mer langsiktig; svært mange aktører har et perspektiv som går over flere generasjoner. Det vil etter vår oppfatning være avgjørende for fiskebåtrederiene å ha stabile rammebetingelser og et lenger perspektiv på investeringsbeslutningene enn 15 år. Vi vil også vise til at det for fiskeindustrien vil være en stor fordel med tidsuavgrensede strukturkvoter. De anlegg som i dag mottar fangst fra torsketrålere på grunnlag av tidsuavgrenset strukturkvote tilknyttet leveringsvilkår, vil ved gjennomføring av utvalgets flertallsforslag miste kvoten etter 15 år. Ved å videreføre ordningen med tidsuavgrensede kvoter vil man sikre mer varig råstofftilførsel til landanleggene, noe som vil ha betydning for blant annet sysselsettingen.

Forslaget om tidsavgrensning av strukturkvoten innebærer at kvotene skal tilbakeføres gruppen etter 15 år. Dette innebærer eksempelvis at strukturkvotene for torsketrålgruppen skal gå tilbake til torsketrålgruppen etter 15 år. Det vil derfor være flere av de samme aktørene som var tildelt strukturkvote som vil tildeles de tilbakeførte kvotene når de 15 årene er gått. Forskjellen vil være at tilbakeføringskvotene med en slik ordning vil fordeles både til dem som har bidratt til kapasitetsreduksjon og til dem som ikke har bidratt. Under forutsetning av at kvoten går tilbake til gruppen ved gjeninnføring av en tidsavgrensning, vil det særlig være eierne som ikke har bidratt til kapasitetsreduksjon som vil bli begunstiget.

Fiskeridirektoratet mener videre at en innføring av tidsavgrensning på strukturkvoten ikke vil bidra positivt til fortsatt nødvendig og løpende kapasitetsreduksjon. Hovedårsaken til at de forrige strukturordningene hadde stagnert var nettopp at ordningene ikke lenger var attraktive nok. Her spilte varigheten av ordningene stor rolle.

Ved en tidsavgrenset strukturkvote vil en trolig få en ikke-optimal investeringsadferd i de siste årene av strukturkvotens varighet.

Fiskeridirektoratet vil på bakgrunn av ovennevnte tilrå at strukturkvoteordningene fortsatt forblir tidsuavgrenset.

Dersom Fiskeri- og kystdepartementet likevel skulle gå inn for en ordning med tidsavgrensede strukturkvoter vil Fiskeridirektoratet bemerke følgende:

Det bør vurderes om en skal ha en lengre varighet på strukturkvotene enn 15 år.

I tillegg til at det er foreslått at strukturvoteordningen skal tidsavgrenses til 15 år er det også foreslått at tidsavgrensningen skal gjøres gjeldende for de eiere/fartøy som allerede er tildelt strukturkvoter. Endringen av strukturvoteordningene skal altså skje med tilbakevirkende kraft for allerede tildelte strukturkvoter slik at varigheten av disse vil endres fra å være tidsuavgrenset til å gjelde i 15 år.

Det følger av § 97 i Norges Grunnlov av 17. mai 1814 at *”Ingen Lov maa gives tilbakevirkende kraft”*.

Formålet med tilbakevirkningsforbudet er å verne borgerne mot overgrep fra statsmaktenes side. Lovgiver skal ikke fritt kunne trekke folk til ansvar for eldre handlinger eller gripe inn i bestående rettsforhold. Grunnlovens bestemmelser om tilbakevirkende lover er ikke begrenset til å gjelde formelle lover men omfatter lovgivningen i videste forstand.

Et absolutt forbud mot tilbakevirkende lover ville bety at nye byrder ikke kan knyttes til tidligere foretatte handlinger, og lovgiver vil være avskåret fra å gripe regulerende inn i allerede etablerte rettsforhold. Et så vidtgående bånd på lovgivningsmakten ville gjøre det umulig for statsmaktene å møte endrede samfunnsforhold med passende lovgivningstiltak. Så strengt har forbudet ikke vært tolket. Om endringer i regelverk kan gis tilbakevirkende kraft vil være en skjønnsmessig vurdering hvor man blant annet vurderer hvilket rettsområde en befinner seg på, hva slags rettsposisjon som berøres, hva formålet med endringen vil være og hvor dyptgripende endringer i borgernes situasjon endringen av regelverket skaper.

I juridisk teori er det lagt til grunn at § 97 i Grunnloven vanligvis ikke står i veien for at lovgiver kan komme med strengere vilkår for å drive næringsvirksomhet enten virksomheten hittil har vært alminnelig tillatt eller er underlagt offentlig regulering.

Etter Fiskeridirektoratets vurdering har fiskebåtrederiene som er tildelt tidsuavgrenset strukturkvote ikke noe rettskrav på varig kvote. Lengden på det tidsrommet en strukturkvote kan tildeles vil være politisk bestemt. Ordningen med tidsuavgrensede strukturkvoter vil også alltid være avhengig av om ressurs situasjonen i forhold til kapasiteten i flåten gjør det forsvarlig å opprettholde tildeling av kvote. Som nevnt tidligere hjemler også § 5 a i saltvannsfiskeriloven både tidsuavgrensede og tidsavgrensede strukturordninger.

Dersom tidsavgrensning vedtas med tilbakevirkende kraft bør Fiskeri- og kystdepartementet ta stilling til om fiskebåtrederiene vil kunne ha krav på erstatning etter grunnlovens § 105.

Fiskeridirektoratet vil imidlertid tilrå at en eventuell tidsavgrensning ikke gis tilbakevirkende kraft. I den anledning vil vi særlig vise til næringens behov for stabile rammebetingelser, behovet for ro rundt strukturordningene samt at de rederi som er gått inn på strukturvoteordningen har foretatt sine investeringer uti fra et langsiktig perspektiv. Videre vil en ved ikke å gi tilbakevirkende kraft samtidig gi et viktig signal til næringen om at vedtatte og gjennomførte tildelinger er forutberegnelige.

III RESSURSAVGIFT

Innledning

Ressursrenten i et fiskeri kan beskrives som den meravkastning som kan realiseres når fangstene landes med best mulig teknologi og går til best mulig anvendelse. Med meravkastning menes fortjeneste utover det arbeidskraft og kapital vil få betalt i annen næringsvirksomhet. Denne meravkastningen kan trekkes inn eller den kan brukes til å ha en noe større sysselsetting i næringen enn det som er nødvendig for å utnytte de tildelte kvoter i flåteleddet og på landssiden. Videre kan den brukes til å tillate en større overkapasitet enn man ellers ville hatt.

I dag materialiseres ikke ressursrenten alene som en inntekt for staten. Ressursrenten brukes i dag blant annet til:

1. Eget forbruk (kapitaliseres ved salg av fartøy)
2. Tas ut som superprofitt i lønnsomme grupper som for eksempel ringnotflåten. Tas ut i form av høyere lønninger og høyere avkastning
3. Variert flåtestruktur (ikke markedsstyrt)
4. Flere fartøy enn vi trenger
5. Ivaretar spesielle politiske målsettinger som for eksempel hensynet til distriktene (distriktskvoter, leveringsbetingelser, fylkesbindinger)
6. Går til dekning av fellestiltak: forskningsavgift, kondemneringsavgift
7. Delvis dekning av forvaltningskostnader som ulike gebyrer, kontrollavgift
8. Skatt til storsamfunnet – (Skatt ”uten formål”)

Ressursavgift som styringsverktøy

Ressursrenten i fisket utgjør en potensiell mulighet til avkastning utover det normale. Dette har hittil vært en ekstra drivkraft bak investeringer i fiske – en drivkraft som har ført til stadig større og mer effektive fartøy. Forventninger om uforholdsmessig høye avkastninger medfører imidlertid, når mange nok har slike forventninger, at det samlet sett investeres for mye i forhold til ressursgrunnlaget.

Fiskeressursene er en del av vår felles eiendom. Det er derved ikke unaturlig å tenke seg at dem som blir gitt adgang til å drive fiske kan pålegges å betale en økonomisk kompensasjon til staten for bruk av fiskeressursen. Dette vil være en markering av at ressursen tilhører fellesskapet. Etter Fiskeridirektoratets oppfatning er dette videre et argument for at en ressursavgift bør legges på selve bruken av ressursen, dvs på førstehåndsverdien og ikke som en eventuell overskuddsbeskatning.

Motargumentet fra næringen kan imidlertid bli at norske fiskebåtrederer allerede betaler flere forskjellige avgifter og at en ny ressursavgift bare vil forverre situasjonen for rederiene.

Utviklingen har de senere årene gått mot en økende grad av brukerbetaling. Dette er en utvikling som også har nådd fiskerinæringen; strukturavgift, årsavgift for å stå i Merkeregisteret og kontrollavgift blir i dag helt eller delvis betalt av næringen selv.

For å oppnå en større legitimitet for å tildele enkelte grupper særlige ”retter” til fiskeressursene kan fiskerimyndighetene velge å trekke inn hele eller deler av ressursrenten i fiskerinæringen gjennom en generell ressursavgift, og benytte denne til å finansiere direkte rettede tiltak på utvalgte områder. Dette vil gi politikerne et godt styringsverktøy for å oppnå fiskeripolitiske mål. Innføring av en ressursavgift vil videre føre til en forenkling i forhold til dagens styringsverktøy. Politiske beslutninger vil gjennom en ressursavgift også kunne synliggjøres i et kostnad/nytte-perspektiv.

Dersom man velger å trekke inn hele eller deler av ressursrenten gjennom en ressursavgift kan dette gjøres på forskjellige måter. Et alternativ er å differensiere ressursavgiften. Dette kan gjøres på ulike måter, avhengig av hva en ønsker å oppnå. En ressursavgift kan for eksempel differensieres etter fartøytype, etter redskapsbruk, etter fiskeslag, etter type bearbeidelse av fangst og/eller etter landingssted/landingsstidspunkt. I distrikter en ønsker å favorisere med hensyn til landinger, kan en for eksempel ha tilnærmet null ressursavgift. Ved landinger i andre områder kan det påløpe en ressursavgift av en viss størrelse. Dersom en ønsker å fremme visse fartøytyper eller enkelte redskap kan disse ha en lavere ressursavgift enn andre. Slik differensiering vil kunne gi gode muligheter for politisk styring i den retning man måtte ønske, og vil kunne fremstå som et fleksibelt, moderne og markedsrettet verktøy. I tillegg til den politiske styring som en differensiert ressursavgift vil kunne gi, vil man også kunne ha en fornuftig rettet bruk av de midler en får inn gjennom den differensierte ressursavgiften.

Petter Holm sier i sin utredning: ”-et viktig legitimitetsproblem i strukturpolitikken (er) ikke nødvendigvis anvendelsen av individuelle rettigheter i seg selv, men at disse i praksis har ført til en sterk konsentrasjon av kontrollen med verdistrømmen i næringa.” Dette synet deler Fiskeridirektoratet fullt og helt, og det er derfor viktig å sørge for langsiktige strukturtiltak, men uavhengig av om strukturtiltakene er tidsavgrensede eller tidsuavgrensede bør det etter Fiskeridirektoratets mening innføres en ressursavgift.

Ressursavgiften bør etter Fiskeridirektoratets oppfatning kunne differensieres og legges på førstehånds omsetning.

Avviklingen av støtteavtaler og dermed subsidiene i norsk fiskerinæring har vært svært viktig for å kunne legge grunnlaget for en mer robust, lønnsom og bærekraftig fiskerinæring. Samtidig er det likevel et faktum at en ved bortfall av subsidiene også har mistet isolert sett verdifulle verktøy for politisk styring. En ressursavgift som både kan differensieres for å nå politiske mål, og der inntekten kan finansiere politisk prioriterte fellestiltak, vil gi et økt politisk handlingsrom og styringsmuligheter i fremtiden.

IV FINNMARKSMODELLEN

Bakgrunn

Finmarksmodellen ble innført i 2002 på bakgrunn av innstilling fra ressursfordelingsutvalget i Norges Fiskarlag i 2001 og vedtak på Landsmøtet i Norges Fiskarlag i oktober 2001. I vedtaket sier Fiskarlaget: ”En slik inndeling vil kunne skape et mer rettferdig konkurransegrunnlag fartøyene imellom, sammenlignet med dagens regime hvor både stor og liten konkurrerer innenfor samme kvotegrunnlag. Hovedbegrunnelsen for å etablere denne inndelingen er at dette vil bidra til å opprettholde en fortsatt variert kystflåte, med små og store båter, og videre vil en slik

inndeling være et avgjørende fundament dersom det skal etableres strukturordninger i flåten.”

Intensjonen med Finnmarksmodellen er altså tredelt:

- ivareta en differensiert fysisk flåtestruktur
- skjerme de små fartøyene fra konkurranse fra større fartøy i de årlige reguleringene
- fordeling av strukturgevinster

I innstillingen fra Norges Fiskarlags ressursfordelingsutvalg i 2001 ble det anbefalt at et fartøy som er forlenget etter siste skjæringsdato skal plasseres i den nye lengdegruppen, men med det gamle hjemmelsgrunnlaget. I innstillingen sies det: ”Det innebærer for eksempel at et fartøy som er forlenget etter gjeldende skjæringsdato, vil kunne få mindre kvoter enn tilsvarende fartøy i lengdegruppen. Dersom dette forholdet har et stort omfang, må det vurderes å justere fordelingsnøkklene mellom lengdegruppene.”

I 2002 og 2003 fikk fartøyene beregnet sin kvote ut fra plasseringen etter hjemmelslengde, men ble regulert med stopp i fisket osv i forhold til sin faktiske lengde. Fartøyene med tilhørende kvote ble imidlertid ikke flyttet til sine nye grupper, noe som førte til forvirring blant fiskerne og usikkerhet med hensyn til hvilken gruppekvote fangstene skulle avregnes. I 2002 ble fangsten avregnet etter fartøyets faktiske lengde mens man i 2003 som en ad hoc løsning endret til å avregne fangsten etter fartøyets hjemmelslengde. I 2004 valgte man å innplasser fartøyene etter hjemmelslengde. Det ble da samsvar mellom den gruppen kvoten ble hentet fra og den gruppen fangsten skulle avregnes. Parameteren som ble grunnlag for inndeling etter Finnmarksmodellen ble dermed fartøyets kvotegrunnlag og ikke lenger det deltakende fartøyets faktiske lengde. Dette førte til at fartøy med samme hjemmelslengde fikk samme grad av overregulering selv om de kunne ha svært ulik faktisk lengde.

Strukturutvalgets forslag knyttet til Finnmarksmodellen

Strukturutvalgets arbeid skulle ta utgangspunkt i målsettingene om:

- sikre fiskeressursene som felles eiendom
- sikre en fiskeflåte som bidrar til aktivitet langs hele kysten og
- sikre en flåte som er moderne, variert og lønnsom.

Strukturutvalget har således vurdert Finnmarksmodellen ut fra disse målsettingene. Strukturutvalget kommer med følgende forslag til tiltak som spesielt vedrører Finnmarksmodellen:

- I mange tilfeller er det forskjell mellom fartøyets faktiske lengde og hjemmelslengde. Et samlet utvalg går inn for at det etableres regler som sikrer større grad av samsvar mellom disse. (side 94)
- Endre lengdegrensen for den minste lengdegruppen fra 10 til 11 meter. Strukturutvalget forutsetter at gruppens andel av kvoten følger med, etter en vurdering av kvoteutnyttelsen i de enkelte lengdeintervallene. (side 94)

Disse forslagene omtales som forslag med allmenn tilslutning i Strukturutvalgets innstilling.

Hvordan har Finnmarksmodellen fungert?

Før vi ser nærmere på forslagene fra Strukturutvalget vedrørende Finnmarksmodellen vil vi kort gå inn på hvordan Finnmarksmodellen har fungert i forhold til de intensjonene man hadde med innføringen av de fire gruppene. Finnmarksmodellen er innført i gruppe I (torsk, hyse og sei) og i makrellfisket.

I forhold til å ivareta en differensiert flåtestruktur har man relativt kort tidsperiode å vurdere på grunnlag av, i og med man som nevnt over gikk fra å fordele fartøy på grupper etter faktisk lengde til å fordele etter hjemmelslengde i 2004. Tabellene nedenfor viser at det har skjedd en endring i flåtestrukturen.

Tabell 1 nedenfor viser et det har skjedd en utskifting av fartøy på tvers av lengdegruppene i gruppe I (torsk, hyse og sei).

Tabell 1, Gruppe I (torsk, hyse og sei:

14. september 2006					
Hjemmelslengde (meter)	Faktisk lengde (meter)				Totalt
	0-9,9	10-14,9	15-20,9	21-27,9	
0-9,9	562	187	7	3	759
10-14,9	105	1 093	14	7	1 219
15-20,9	2	21	204	51	278
21-27,9			8	118	126
Totalt	669	1 301	233	179	2 382

20. februar 2006					
Hjemmelslengde (meter)	Faktisk lengde (meter)				Totalt
	0-9,9	10-14,9	15-20,9	21-27,9	
0-9,9	589	172	6	3	770
10-14,9	90	1 115	16	7	1 228
15-20,9	2	19	211	50	282
21-27,9			9	121	130
Totalt	681	1 306	242	181	2 410

3.november 2005					
Hjemmelslengde (meter)	Faktisk lengde (meter)				Totalt
	0-9,9	10-14,9	15-20,9	21-27,9	
0-9,9	619	155	6	3	783
10-14,9	74	1 142	14	5	1 235
15-20,9	3	21	255	43	322
21-27,9		1	21	139	161
Totalt	696	1 319	296	190	2 501

31. desember 2004					
Hjemmelslengde (meter)	Faktisk lengde (meter)				Totalt
	0-9,9	10-14,9	15-20,9	21-27,9	
0-9,9	672	129	4	1	806
10-14,9	36	1 194	12	5	1 247
15-20,9	3	20	293	35	351
21-27,9		1	8	164	173
Totalt	711	1 344	317	205	2 577

Det er grunn til å anta at en stor del av utskiftningene i gruppen med hjemmelslengde under 10 meter er kvotemotiverte utskiftninger, spesielt de utskiftningene som har skjedd i senere tid. Andel fartøy som har hjemmelslengde under 10 meter og faktisk lengde over 10 meter har økt fra 16,6 % ved årsskiftet 2004/2005 til 26 % så langt i år. Som en midlertidig løsning ble det i vår bestemt at økt overregulering eller fritt fiske i gruppen under 10 meter kun skal omfatte fartøy som både har hjemmelslengde under 10 meter og faktisk lengde under 11 meter. Denne løsningen bør erstattes av en permanent løsning. Som en ser av tabellen har det likevel skjedd en viss utskiftning fra slutten av februar og fram til 14. september. Det har kommet 16 nye fartøy med faktisk lengde over 10 meter og hjemmelslengde under 10 meter. Dette kan tyde på at en trenger en mer effektiv løsning med hensyn på kvotemotiverte utskiftninger enn årets midlertidige løsning i forhold til refordelinger.

I gruppen 10 – 14,9 ser vi av tabellen at det har skjedd en økt utskiftning til mindre fartøy, dette kan skyldes at fartøyene i denne fartøygruppen har såpass små fartøykvoter at det er lønnsomt å skifte ut til et mindre fartøy med mindre mannskapsbehov.

I gruppen 15 – 20,9 meter er det skjedd en viss strukturering og en har fått en noe romsligere kvotesituasjon, dette kan være noe av årsaken til at flere har skiftet ut til et fartøy over 21 meter. Andel fartøy over 21 meter har økt fra 10 % ved årsskiftet 2004/2005 til drøyt 18 % 14. september i år

Makrellnot under 13 meter er en sterkt overregulert gruppe, som man også kan se tendenser til kvotemotivert utskiftning i:

Tabell 2, Makrellnot under 13 meter:

1. oktober 2006			
Hjemmelslengde	Faktisk lengde		
	Under 13 meter	13 – 20,9 meter	21 – 27,9 meter
Under 13 meter	161	8	6

7. mars 2006		
Hjemmelslengde	Faktisk lengde	
	Under 13 meter	Over 13 meter
Under 13 meter	171	5

Fra mars til oktober har det skjedd en viss utskiftningsaktivitet i gruppen not under 13. Denne gruppen har 100 % overregulering. Også innenfor makrell garn/snøre er det stor utskiftningsaktivitet.

Problemet med plassering av fartøy etter hjemmelslengde er at fartøy med ulik faktisk lengde fisker innenfor samme gruppe. I en situasjon med fartøykvoter og relativt liten overregulering er dette i utgangspunktet en uproblematisk situasjon. Realiteten de siste par årene har vært at man som følge av en effektiv strukturering har kunnet ha relativt romslige kvoter spesielt i gruppen under 10 meter gruppe I (torsk, hyse og sei). Dette motiverer for å skifte ut til større fartøy slik at en i større grad kan nyttegjøre seg den romslige kvotesituasjonen. Dette fører til at stor og liten konkurrerer innenfor samme kvotegrunnlag. En slik utskiftningsaktivitet kan gjøre det vanskelig på sikt å opprettholde en variert flåte.

Mange vil hevde at det burde være likegyldig hvor stort fartøy som benyttes til å fiske kvoten så lenge kvoten ikke blir overfisket. I et fartøykvoteregulert fiske har et slik argument gyldighet, men i et fiskeri med stor grad av overregulering eller i et fritt fiske vil de som fisker med store fartøy ha et konkurransefortrinn fordi de i mindre grad er værutsatt, de laster mer og de har større mobilitet. En i øyeblikket romslig kvotesituasjon i den minste av hjemmelslengdegruppene er i seg selv en sterk motivasjon for utskiftningsaktivitet i denne gruppen til større, mer fangsteffektive fartøy. På litt sikt vil dermed den kapasitetsreduksjon med mulighet for romslighet i reguleringene som i dag er oppnådd, kunne bli spist opp.

I en situasjon med stor overregulering eller fritt fiske gir ikke den valgte reguleringsmodellen basert på hjemmelslengde, de nødvendige virkemidler til fullt ut å skjerme de små fartøyene fra konkurranse med større fartøy, ettersom det er full frihet til å velge hvor stort fartøy en vil fiske kvoten sin med. Det vil også være vanskelig å ha styring med flåteutviklingen.

I forhold til fordeling av strukturgevinst har imidlertid Finnmarksmodellen fungert etter intensjonen, og det har således vært hensiktsmessig at gruppene har vært fordelt etter hjemmelslengde i forbindelse med fordeling av strukturgevinst.

Innenfor gruppe I (torsk, hyse og sei) har en hatt fylkesbindinger knyttet til deltakeradgangene noe som har bidratt til å opprettholde aktivitet langs kysten.

Alternative løsninger for å sikre større grad av samsvar mellom hjemmelslengde og fartøyets faktiske lengde.

Siden utskiftningsaktiviteten gjerne er kvotemotivert kan et mulig tiltak være å sørge for en relativt sett like stram kvotesituasjon i de 4 gruppene. Med en fartøykvoteregulering med relativt lav overregulering vil det være lønnsomt å tilpasse fartøyet til den fartøykvoten en har. For å få til en slik situasjon må gruppeandelene justeres ned i gruppen under 10 og muligens gruppen 15 – 21 meter og opp i gruppen 10 – 15 meter og i gruppen 21 – 28 meter. Man vil kunne beholde en innplassering av fartøyene etter hjemmelslengde. Denne løsningen vil bryte med ønsket om stabilitet, og dersom man fortsetter med strukturtiltak vil kvotesituasjonen for fartøyene i de ulike gruppene kunne utvikle seg forskjellig slik at man om noe tid igjen har ulik grad av kvoteromslighet i de ulike gruppene. Løsningen vil også føre til at strukturingsgevinst oppnådd i en gruppe blir fordelt til en annen gruppe som ikke i like stor grad har foretatt en strukturering.

En annen løsning kan være den som ble anbefalt av Norges Fiskarlags ressursfordelingsutvalg i 2001; innplassere fartøyene etter faktisk lengde og flytte fartøy med tilhørende kvotefaktorer til de grupper de etter fartøyets faktisk lengde hører hjemme i. Dette vil innebære at de 4 gruppeandelene må justeres. Med en slik løsning kan man innplassere fartøyene etter faktisk lengde og på den måten sørge for at fartøyene i en gruppen har noenlunde lik størrelse. Dette vil skjerme de små fartøyene, og vil hindre kvotemotiverte utskiftninger all den stund fartøyet får overregulering i henhold til sin faktiske størrelse. Dette vil kunne bidra til en differensiert struktur. Ulempen ved denne modellen er at man muligens kan tilpasse seg eventuelle strukturkvoter og hente rimelige objekter fra gruppen under i en strukturingsituasjon gjennom å flytte deltakeradgangen på fartøy av samme lengde og deretter gjennomføre strukturering. Fartøy som har skiftet lengdegruppe gjennom en utskiftning av det fysiske fartøyet er "billige" strukturkandidater, dette er noe vi så i gruppen over 28 meter.

For å unngå kvotemotivert utskiftning vil det enkleste valget være å innføre forbud mot dette gjennom å forby utskiftning på tvers av lengdegrensene mellom de ulike lengdegruppene. Det vil da være naturlig å først innplassere fartøyene i Finnmarksmodellen etter faktisk lengde ved å flytte fartøyene med tilhørende kvotefaktorer til de grupper de etter fartøyets faktiske lengde hører hjemme slik Ressursfordelingsutvalget i Norges Fiskarlag foreslo. Innføring av absolutte grenser mellom gruppene i Finnmarksmodellen innebærer at man dersom man ønsker å skifte gruppe må kjøpe fartøy med tilhørende deltakeradgang i den ønskede gruppen. Innenfor en gruppe kan en imidlertid fritt skifte ut fartøyet innenfor gruppens lengdegrenser, og beholde det kvotegrunnlaget en har.

Tabellen nedenfor viser konsekvensen av å gå fra en innplassering etter hjemmelslengde til en innplassering etter faktisk lengde:

Tabell 3:

Lengdegruppe	Dagens løsning, hjemmelslengde			Ny løsning, faktisk lengde		
	Antall fartøy	Sum kvotefaktorer	Andel av gruppe I	Antall fartøy	Sum kvotefaktorer	Andel av gruppe I
0 – 9,9	759	1 303,01	15,1 %	669	1 211,03	13,89
10 – 14,9	1 219	3 437,33	39,1 %	1 301	3 570,85	40,96
15 – 20,9	278	2 332,43	27,8 %	233	1 803,63	20,69
21 – 27,9	126	1 644,32	18,0 %	179	2 131,58	24,45
Sum	2 382	8 717,09	100,0 %	2 382	8 717,09	99,99

Totalt vil 136 fartøy bli flyttet til en lavere gruppe enn den de er i i dag, mens 268 fartøy vil bli flyttet til en høyere gruppe enn den de er plassert i i dag.

Andel av gruppe I etter faktisk lengde i tabell 3 er beregnet på grunnlag av sum kvotefaktorer pr 13. september.

Fordelen ved en innplassering etter faktisk lengde er at fartøyene får en overregulering i henhold til sin faktiske lengde, videre vil fartøyene innenfor de forskjellige gruppene være relativt like med hensyn til mulighet for utnyttelse av kvote, mobilitet, værutsatt, leveringsmuligheter m.m.

En innplassering i Finnmarksmodellen etter faktisk lengde kombinert med absolutte grenser mellom gruppene i Finnmarksmodellen vil i motsetning til dagens løsning gi mulighet for god styring med flåteutviklingen i kystflåten.

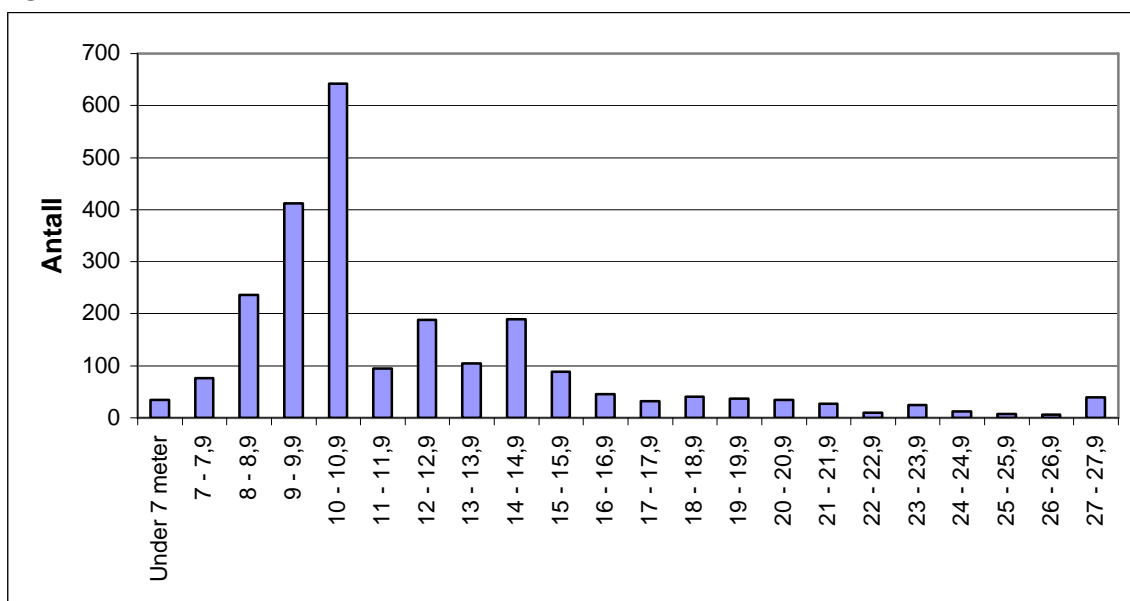
Fiskeridirektoratet vil anbefale at en innplasserer fartøyene i Finnmarksmodellen etter faktisk lengde og at en samtidig innfører en regel om at det ikke er anledning til å overføre kvoter på tvers av lengdegrensene.

Ny fartøygrense for de minste fartøyene i gruppe I, torsk, hyse og sei.

Strukturutvalget foreslår å justere lengdegruppene slik at noen flere fartøy blir å finne i den minste fartøygruppen. Avhengig av hvor mye kvantum fartøyene som flyttes tar med seg så vil gruppene kunne bli noe jevnet ut hva gjelder romslighet i kvotesituasjonen i og med overreguleringen i den minste gruppen vil bli delt på flere. Strukturutvalget foreslår en ny grense på 11 meter.

Figuren nedenfor viser gruppe I fordelt etter hjemmelslengde.

Figur 4



Som vi ser av figuren er gruppen mellom 10 og 11 meter en dominerende gruppe i flåten.

Tabellen nedenfor viser fordelingen på faktisk lengde for fartøy med hjemmelslengde under 11 meter:

Tabell 4:

Faktisk lengde	Antall
Under 11 meter	1 303
11 – 11,9	17
12 – 12,9	43
13 – 13,9	8
14 – 14,9	19
15 – 20,9	8
21 – 27,9	3
Totalt	1 401

Som en ser av tabellen vil det være relativt mange fartøy som har hjemmelslengde under 11 meter og faktisk lengde over 11 meter. Det kan således være vanskelig å skjerme de små fartøyene fra konkurranse fra større fartøy dersom kvotesituasjonen er romslig og man innplasserer fartøyene i Finnmarksmodellen etter hjemmelslengde slik man gjør i dag. Dette tilsier at en bør velge en innplassering i Finnmarksmodellen etter faktisk lengde som forklart over i punkt 4.

Strukturutvalget sier i forhold til flytting av grensen fra 10 til 11 meter at det forutsettes at gruppens andel av kvoten følger med, etter en vurdering av kvoteutnyttelsen i de enkelte lengdeintervall.

Matematisk bør fartøy mellom 10 og 11 meter ta med seg kvantum ned tilsvarende den andel sum faktorer utgjør av samlet antall faktorer i gruppen 10 – 15 meter. Dette utgjør ca 40 %. Fartøy mellom 10 og 11 meter utnytter imidlertid ikke sine kvoter fullt ut, fartøy mellom 10 og 11 meter hjemmelslengde hadde i 2005 en kvoteutnyttelse på ca 75 % og i så langt i år en kvoteutnyttelse på ca 80 %. I 2005 var det 89 fartøy med hjemmelslengde mellom 10 og 11 meter som har leid ut sin kvote gjennom driftsordningen. Dette utgjør ca 11 % av fartøyene mellom 10 og 11 meter. Dersom driftsordningen blir tatt bort og fartøyene skal fiske sine kvoter selv er det grunn til å anta at dette ville trukket den gjennomsnittlige utnyttelsen ned.

Dersom en legger til grunn en antatt utnyttelse av utdelte kvoter på 70 % skulle dette tilsi at fartøy mellom 10 og 11 meter får med seg 28 % av gruppekvoten mellom 10 og 15 meter.

Tabellen nedenfor viser fordelingen av gruppekvoten etter henholdsvis hjemmelslengde og faktisk lengde dersom fartøy mellom 10 og 11 meter får med seg ca 28 % av gruppekvoten mellom 10 og 15 meter med seg ned i den minste gruppen.

Tabell 5:

Lengdegruppe	Innplassering etter hjemmelslengde			Innplassering etter faktisk lengde		
	Antall fartøy	Sum kvote-faktorer	Andel av gruppe I	Antall fartøy	Sum kvote-faktorer	Andel av gruppe I
0 – 10,9	1 401	2 689,19	26,14	1 350	2 663,36	25,56
11 – 14,9	577	2 051,15	28,06	620	2 118,52	29,30
15 – 20,9	278	2 332,43	27,80	233	1 803,63	20,69
21 – 27,9	126	1 644,32	18,00	179	2 131,58	24,45
Sum	2 382	8 717,09	100,00	2 382	8 717,09	100,00

Dersom en velger en løsning med innplassering etter hjemmelslengde må en legge til grunn en noe lavere overregulering i den minste gruppen enn ved en innplassering etter faktisk lengde, dette fordi det ved innplassering etter hjemmelslengde vil være minimum 96 fartøy med en faktisk lengde større enn 11 meter og en antar at disse fartøyene vil ha en større effektivitet/mobilitet enn fartøyene med faktisk lengde under 11 meter.

Dersom en hadde lagt til grunn innplassering etter hjemmelslengde som i tabellen ovenfor i år og flyttet ca 28 % av gruppeknoten 10 – 14,9 meter ned i den nye minste gruppen ville vi fra årets begynnelse hatt følgende kvotestige under 15 meter:

Tabell 6:

Lengde	Faktiske kvoter fra 1. januar	Kvoter dersom 11 meter var lagt til grunn:
Under 7 m	20,3	17,4
7 – 7,9	24,1	20,7
8 – 8,9	28,5	24,4
9 – 9,9	35,0	30,0
10 – 10,9	30,8	33,6
11 – 11,9	37,7	43,4
12 – 12,9	44,7	51,5
13 – 13,9	54,1	62,4
14 – 14,9	61,7	71,1

I beregning av kvoter med 11 meters grense har en lagt til grunn 40 % overregulering i gruppen under 11 meter. Dette er samme overregulering som gruppen under 10 meter hadde fra årets begynnelse i år. Det kan argumenteres for at en ved en utvidet gruppe må ha en noe lavere overregulering. Den minste gruppen øker fra 759 fartøy til 1.401 fartøy, dvs med 642 fartøy dersom en innplasserer etter hjemmelslengde. De nye fartøyene vil trolig ha en noe større kvoteutnyttelse enn de fartøy som er i den minste gruppen i dag. Den minste gruppen har imidlertid de siste årene hatt problemer med å fiske opp gruppeknoten selv om det er gjennomført refordelinger/fritt fiske i løpet av året, dette tilsier at det kan være rom for en relativt romslig overregulering selv med en utvidelse av gruppen. Antydningssvis 25 % - 30 %.

I gruppen 11 – 15 meter har en i beregningene over lagt til grunn en overregulering på 5 %, i år har en hatt en overregulering på 10 %. 10% vurderes som for høyt når de minste fartøyene i gruppen flyttes. Som en ser av tabellen over ville fartøy mellom 11 og 15 meter kommet kvotemessig bedre ut med en 11 meters grense selv med en redusert overregulering, dette skyldes at noe av kvantumet blir liggende igjen i denne gruppen (12 %).

En grense på 11 meter er fornuftig når det gjelder regulering av fisket. Fartøyene mellom 10 og 11 meter vil komme bedre ut og det samme vil fartøy mellom 11 og 15 meter dersom det legges igjen noe kvantum i denne gruppen. De fartøy som kommer noe dårligere ut er de som i dag er under 10 meter som må dele sin romslige kvotesituasjon med fartøyene mellom 10 og 11 meter. Samlet sett er en grense på 11 meter etter Fiskeridirektoratets oppfatning en god løsning i reguleringsammenheng.

I struktursammenheng vil det være fornuftig å skjerme fartøyene mellom 10 og 11 meter fra strukturering. Det er sannsynlig at mange fartøy mellom 10 og 11 meter ville blitt benyttet som strukturingsobjekt for fartøy mellom 14 og 15 meter. Et fartøy mellom 14 og 15 meter ville trenge i overkant av 2 fartøy mellom 10 og 11 meter for å skaffe seg en strukturkvote. Ved å ikke tilby strukturkvote for fartøy mellom 10 og 11 meter vil en således ha større trygghet for en differensiert flåte.

Fiskeridirektoratet går inn for at grensen for den minste gruppen settes til 11 meter både i struktursammenheng og i reguleringssammenheng. Videre mener Fiskeridirektoratet at det kvantum fartøy mellom 10 og 11 meter tar med ned bør være noe mindre enn det deres matematiske andel skulle tilsi. I eksemplet har vi vist konsekvensene dersom denne andelen settes til 28 %. I eksemplet har vi lagt til grunn en innplassering i Finnmarksmodellen etter hjemmelslengde, dersom det er ønskelig kan det foretas en tilsvarende beregning basert på at fartøyene er innplassert etter faktisk lengde.

Kondemneringsordning 10 – 11 meter

Tatt i betraktning at det er relativt mange fartøy som i dag benytter driftsordning mellom 10 og 10,9 meter vil det trolig være behov for en kondemneringsordning for denne gruppen.

Overgangsordninger

Fartøyeiere som eier fartøy i den nye gruppen 11 – 15 meter og fartøy mellom 10 og 11 meter bør tillates å overføre kvoten mellom 10 og 11 meter til 11 – 15 meter som en strukturkvote dersom fartøyeierne hadde ervervet fartøyene før 19. august 2006.

V MERKNADER TIL ØVRIGE FORSLAG TIL TILTAK

Ny grense i åpne fiskeri.

Bruk av ulike virkemidler for kapasitetsreduksjon kan føre til at aktører som kjøpes ut av de lukkede fiskeriene velger å etablere seg i åpne fiskeri, noe som vil kunne ha negative effekter for driftsgrunnlaget for fiskerne i disse gruppene. Strukturutvalget er enig i at dette i størst mulig grad bør unngås. Strukturutvalget går inn for at det ikke bør være tillatt å benytte fartøy større enn 15 meter i åpne grupper. Denne regelen skal i følge Strukturutvalget ikke ha tilbakevirkende kraft.

Fiskeridirektoratet har tidligere tatt til orde for at en bør begrense bruken av store fartøy i åpne fiskerier. I gruppe II (torsk, hyse og sei) er det ved utgangen av 2005 17 fartøy over 15 meter, mens det er 91 fartøy over 11 meter. Fiskeridirektoratet mener man vil være tjent med å beholde gruppe II som en åpen gruppe for små kystfartøy. Gruppe II kan på en god måte tjene som en rekrutteringsvei for unge fiskere som vil prøve seg som fiskere på eget fartøy uten å måtte investere i deltakeradgang i gruppe I. Videre kan en åpen gruppe II fungere som en retrettvei for eldre fiskere som ønsker å avslutte sin yrkeskarriere på et lite fartøy. Forutsetningen for at gruppe II skal kunne tilby et noenlunde driftsgrunnlag for fartøy er at man klarer å begrense antall store fartøy i gruppe II. Fiskeridirektoratet vil derfor foreslå at gruppe II lukkes for nye fartøy over en

viss størrelse. Hva som vil være en rimelig grense å sette vil avhenge av hvilket driftsgrunnlag fartøyet som ønsker å etablere seg i gruppe II har i tillegg.

Fiskeridirektoratet er enig i Strukturutvalget i at det ikke bør være tillatt å bruke store fartøy i åpne grupper, men vil anbefale at en setter en nedre grense på 11 meter. Fiskeridirektoratet mener at fartøy som ikke har driftsgrunnlag annet enn i åpne grupper i framtiden må være under 11 meter. Regelen bør som Strukturutvalget påpeker ikke ha tilbakevirkende kraft, dvs at de fartøy som i dag fisker innenfor åpne grupper og som er over 11 meter bør få fortsette med det.

Fartøy som har et driftsgrunnlag innenfor et lukket fiskeri og som i tillegg deltar i andre åpne fiskerier bør kunne tillates å ha en størrelse opptil 15 meter. For eksempel bør et fartøy som har deltakeradgang i seinot og som i tillegg ønsker å fiske innenfor gruppe II (torsk, hyse og sei) tillates dette gitt at fartøyet er under 15 meter største lengde.

Nytt kvotetak i strukturordningene.

Et flertall i Strukturutvalget går inn for å videreføre samme kvotetak som tidligere for havfiskeflåten. Dette er Fiskeridirektoratet enig i.

For kystflåten går et flertall i Strukturutvalget inn for at fartøy over 11 meter (13 meter for makrellnot) skal kunne ha 2 ganger fartøyets hjemmelslengdekvote.

Fiskeridirektoratet er enig i at dette vil være en hensiktsmessig tilnærming, men vil påpeke at det da vil være en forskjell i driftsgrunnlag for fartøy over 15 meter som er fullt strukturert innenfor den tidligere strukturvoteordningen hvor kvotetaket var 3 hjemmelslengdekvoter og et fartøy som struktureres fullt innenfor en eventuelt ny ordning med et tak på 2 hjemmelslengdekvoter. Disse fartøyene vil kunne ha ulikt potensial for lønnsomhet og mulighet for avlønning til mannskapet.

Når det gjelder avkorting er Fiskeridirektoratet enig i at det bør være en avkorting på 20 %. Denne bør tilfalle den lengdegruppen struktureringen skjer i.

For fartøy over 15 meter som har et ensidig driftsgrunnlag foreslår flertallet i Strukturutvalget at kvotetaket settes til 3 hjemmelslengdekvoter. Fiskeridirektoratet er enig i at en bør legge til rette for spesialisering og støtter derfor dette forslaget.

Fiskeridirektoratet mener imidlertid at også fartøy mellom 11 og 15 meter bør ha anledning til slik spesialisering. Fartøy mellom 11 og 15 meter som har et ensidig driftsgrunnlag bør derfor på lik linje med fartøy over 15 meter med et ensidig driftsgrunnlag gis anledning til å samle inntil 3 hjemmelslengdekvoter.

Fiskeridirektoratet mener det bør gjøres en vurdering av hva en mener med ensidig driftsgrunnlag. Har for eksempel et kystfartøy med kun pelagiske rettigheter et ensidig driftsgrunnlag, mens et fartøy med kombinasjonen torsk og nvg-sild ikke har et ensidig driftsgrunnlag? De vurderinger som gjøres vil kunne ha lønnsomhetsmessige så vel som geografiske konsekvenser siden ulike kombinasjoner er vanlig i ulike deler av landet.

Geografiske grenser.

Fiskeridirektoratet mener man bør beholde dagens geografiske begrensninger i strukturvoteordningene. I små fylker som Trøndelagsfylkene er det Fiskeridirektoratets

oppfatning at man bør vurdere å utvide området for overføring av deltakeradganger i gruppe I (torsk, hyse og sei). En bør også vurdere å innføre geografiske begrensninger på overføring av deltakeradganger i kystfisket etter nvg-sild for å sikre at en opprettholder en geografisk differensiert kystflåte innenfor nvg-sildfisket.

Driftsordningen

Et samlet utvalg går inn for at dagens driftsordning fjernes. Som begrunnelse vises det til at ordningen i mange tilfeller utsetter kapasitetstilpasningen og motvirker hensikten bak strukturvote- og kondemneringsordningene. Videre har ordningen i liten grad fungert etter intensjonen om å legge til rette for spesialisering og mer rasjonelt fiske for de enkelte fartøy, men har i større grad også vært benyttet til å øke driftsgrunnlaget på enkelte fartøy og legge utleiende fartøy i opplag.

Fiskeridirektoratet evaluerte driftsordningen senest i 2005. I evalueringsrapporten av 20. mai 2005 ble det blant annet pekt på at:

- utvidelsen av adgangen til å benytte driftsordningen som fulgte av forskriftsendringen av 16.04.04 har medført økt bruk av driftsordning på bekostning av strukturordning. Det kan synes som om drivkraften bak dette er det faktum at strukturordningen ”koster” 20% av kvotegrunnlaget, mens driftsordning ikke har en slik avkortning.
- et av de uttalte mål med driftsordningen - spesialisering av driften – (jfr. forskrift om spesielle kvoteordninger for kystfiskeflåten § 2) later ikke til å ha blitt nådd. En har inntrykk av at de som søker om driftsordning, ikke gjør dette primært ut fra et ønske om spesialisering, men heller som en måte å øke driftsgrunnlaget på (dog har regionkontoret i Nordland pekt på at for fartøy over 15 meter, er det interesseovervekt for å spesialisere driften).
- Ser ut til at flere rettigheter har blitt aktivisert som følge av drifts -og strukturvoteordningene.

Fiskeridirektoratet støtter utvalget i at driftsordningen oppheves. Av reguleringshensyn er det naturlig at ordningen oppheves fra og med 2007.

Samfiske

Et flertall av utvalget anbefaler at det legges til rette for samdrift mellom to tilnærmet like enmannsfartøy i gruppen av fartøy under 11 meter. Hensikten er å øke sikkerheten og legge til rette for rasjonell drift. Det anbefales at reglene utformes slik at en sikrer at begge fiskerne er aktive.

Etter Fiskeridirektoratets oppfatning krever dette en nærmere konsekvensutredning. Spørsmålet om samfiske bør derfor tas opp som en egen hørings sak. Fiskeridirektoratet vil imidlertid allerede nå påpeke at en bør unngå å innføre en ny form for driftsordning. Vi vil videre fremheve at samfiske tidligere har vist seg å gi store kontrollmessige utfordringer.

Eierskaps- og nasjonalitetskravet

Utvalget mener at eierskapet til flåten fortsatt bør være hos aktive fiskere, og at deltakerlovens prinsipper er gode. Flertallet av utvalgets medlemmer ønsker likevel å innskjerpe aktivitetskravet i deltakerloven til at aktive fiskere skal eie 2/3 i fiskefartøy. Det vises til at *”spesielt i forbindelse med kapitalbehovet som skapes av strukturkvotekjøp, har man sett indikasjoner på at lovens intensjoner omgås gjennom stråelskaper, aksjonæravtaler og avtaler mellom långiver og fisker”*.

Videre ønsker flertallet av medlemmene også å innskjerpe nasjonalitetskravet slik at for selskap som eier fiskefartøy, skal 2/3 av aksjonærene være norske statsborgere eller likestilt med disse.

Det følger av § 4 første ledd i lov av 26. mars 1999 om retten til å delta i fiske og fangst at et fartøy ikke kan nyttes til ervervsmessig fiske eller fangst uten tillatelse (ervertstillatelse). Hvilke betingelser som må være oppfylt før det kan gis slik tillatelse fremgår i første rekke av § 5 og § 6.

I henhold til § 5 er det et krav for å få ervertstillatelse at søkeren er norsk statsborger eller likestilt med norsk statsborger i medhold av fiskerigrenseloven av 17. juni 1966 § 2 første ledd. Som likestilt med norsk statsborger regnes personer som er bosatt i Norge. Videre regnes aksjeselskaper, almennaksjeselskaper og andre selskaper med begrenset ansvar når selskapets hovedkontor og styrets sete er i Norge og styrets flertall, herunder styreleder består av norske statsborgere som er bosatt i Norge og har bodd her de to siste år, og norske statsborgere eier aksjer eller andeler svarende til minst 6/10 av selskapets kapital og kan utøve stemmerett i selskapet med minst 6/10 av stemmene. Som likestilt med norsk statsborger regnes også staten, innretninger og fond som styres av staten, og norske kommuner. I henhold til § 2 annet ledd kan Kongen i særlige tilfelle gjøre unntak fra første ledd nr. 2.

I tillegg til at nasjonalitetskravet i § 5 skal være oppfylt for at det kan gis ervertstillatelse, må også aktivitetskravet i deltakerlovens § 6 være oppfylt. Det fremgår av § 6 første ledd at *”ervertstillatelse kan bare gis til den som har drevet ervervsmessig fiske eller fangst på eller med norsk fartøy i minst tre av de fem siste årene og fortsatt er knyttet til fiske- og fangstyrket.”* I de tilfelle hvor søker er et selskap/sammenslutning følger det av deltakerlovens § 6 annet ledd at ervertstillatelse bare kan gis dersom *”personer som oppfyller kravet i første ledd innehar mer enn 50 % av eierinteressene og faktisk har tilsvarende kontroll over virksomheten.”* Dette betyr at mer enn 50 % av aksjene må eies av personer som har drevet ervervsmessig fiske i minst 3 av de 5 siste år og disse personene må fremdeles være tilknyttet fiske- og fangstyrket. I de tilfelle hvor aksjene er ordnet i flere aksjeklasser, for eksempel A-aksjer med stemmerett og B-aksjer uten stemmerett, må aktive fiskere eie mer enn 50 % av det totale antall aksjer i selskapet (A+B-aksjer). Det er videre et vilkår at aktive fiskere faktisk har tilsvarende kontroll over virksomheten. Dette innebærer at aktive fiskere må eie mer enn 50 % av aksjene med stemmerett for å kunne sies å ha faktisk kontroll over selskapet. I enkelte tilfelle deles aksjene i 8-10 aksjeklasser og man må da få bekreftet hvilken stemmerett de ulike klassene har.

Bestemmelsen innebærer en skjerpelse av aktivitetskravet i forhold til den gamle deltakerloven av 16. juni 1972 som i § 4 første ledd hadde et krav om at vedkommende måtte ha drevet fiske i minst 3 av de 10 siste årene og fremdeles være knyttet til fiskeryrket på en naturlig måte.

Etter Fiskeridirektoratets oppfatning krever forslaget om en ytterligere innskjerping av aktivitetskravet og nasjonalitetskravet en grundig konsekvensutredning. Det vil derfor være naturlig at dette eventuelt tas opp som en egen sak som må følges opp uavhengig av behandlingen av den foreliggende NOU'en om "Strukturvirkemidler i fiskeflåten".

Eierkonsentrasjon

Samtlige grupper i utvalget ønsker å endre på eierkonsentrasjonsbestemmelsene. Det foreslås å innføre en eierbegrensning på 10 % av gruppeknoten med unntak for de gruppene hvor det ikke allerede er fastsatt strengere krav. For små fiskeri er det foreslått å gjøre unntak fra begrensningen.

Vi har i dag eierkonsentrasjonsbestemmelser på en rekke områder. Disse er nedfelt i både forskrifter og i egne instruksjer. I forbindelse med utarbeidelse av ny konsesjonsforskrift er det foreslått å innarbeide dagens konsentrasjonsbestemmelser i denne forskriften.

Etter Fiskeridirektoratets vurdering vil også en endring av konsentrasjonsbestemmelsene kreve en egen konsekvensutredning uavhengig av den foreliggende høringsprosess om strukturvirkemidlene.

Med hilsen

Peter Gullestad
Fiskeridirektør

Truls Konow
Fung. Direktør

Kopi til:

Elisabeth Haavig Bakke

Aksel Eikemo

Fartøy- og deltakerseksjonen

Postboks 2009 - Nordnes 5817 BERGEN

Peter Gullestad

Håvard Holder

Liv Holmefjord

Truls Konow

Rune Løvås

Reguleringsseksjonen

Postboks 2009 - Nordnes 5817 BERGEN

Kristin Skurtveit

Statistikkavdelingen

Postboks 2009 - Nordnes 5817 BERGEN

Anita Kjeilen Steinseide

Utviklingsseksjonen

Postboks 2009 - Nordnes 5817 BERGEN

Anne Kjos Veim

Anders Østreim