

Nærings- og fiskeridepartementet
Postboks 8090 Dep
0032 OSLO

Saksbehandler: Rune Løvås
Telefon: 97432419
Seksjon: Fartøy- og deltakerseksjonen
Vår referanse: 14/9539
Deres referanse:
Vår dato: 19.12.2014
Deres dato:

HØRINGSUTTALELSE - FORSLAG TIL ENDRINGER I DELTAKERLOVEN - TILDELING AV KONSESJONER, DELTAKERADGANGER MV.

Det vises til Nærings- og fiskeridepartementets høringsnotat av 23. september 2014 med forslag til endringer i deltakerloven - tildeling av konsesjoner, deltakeradganger mv.

Høringsnotatet er videresendt Fiskeridirektoratets regionkontor for uttalelse, og Fiskeridirektoratet har mottatt tilsvaret fra region Finnmark, region Nordland, region Trøndelag, region Møre & Romsdal, samt region Sør.

Høringsfristen er satt til 23. desember 2014.

Nevnte høringsnotat med forslag til endring av deltakerloven mv. inneholder fire hovedforslag:

- Utvide dagens splittingsordning ved å åpne for tildeling av fisketillatelse (konsesjon eller deltakeradgang) til et fartøy til erstatning for tilsvarende fisketillatelse som oppgis fra annet fartøy, uten hensyn til om fartøyene har samme eier.
- Lovfeste kjøp av fartøy for fortsatt drift, utskiftning av fartøy og tildeling av fisketillatelse til et fartøy til erstatning for tilsvarende fisketillatelse som oppgis fra fartøyeier eller eier av annet fartøy.
- Oppheve dagens konsesjonskrav for tråling etter lodde og polartorsk for kystfiskeflåten.
- Enkelte forskriftsendringer som følge av forslagene ovenfor.

Forslagene kommenteres her i den rekkefølge som er skissert ovenfor:

1. Tildeling av fisketillatelse til et fartøy til erstatning for tilsvarende fisketillatelse som oppgis fra fartøyeier eller eier av annet fartøy - Utvidelse av dagens splittingsordning.

Forslaget.

Det sentrale forslaget i høringsnotatet er å åpne for tildeling av fisketillatelse (konsesjon eller deltakeradgang) til et fartøy til erstatning for tilsvarende fisketillatelse som oppgis fra annet fartøy, uten at det samtidig stilles krav om at avgivende og mottakende fartøy eies av samme juridiske person.

Forslaget er en vesentlig endring fra dagens forvaltningspraksis - utviklet gjennom instruksjer og enkeltvedtak - hvor følgende kumulative vilkår stilles for å tillate såkalt splitting av driftsgrunnlag:

- a.) fartøyet som avgir tillatelse og fartøyet som tildeles tillatelse må tilhøre samme eier (samme juridiske person),
- b.) fartøyet som avgir tillatelse må etter splittingen ha et tilfredsstillende driftsgrunnlag, og
- c.) fartøyet som tildeles tillatelse må før splittingen ha et tilfredsstillende driftsgrunnlag.

Dagens krav om at avgivende og mottakende fartøy må eies av samme juridiske person (bokstav a) foreslås opphevet/endret, mens kravene om tilfredsstillende driftsgrunnlag og unødig kapasitetsoppbygging (bokstav b og c) forutsettes ivaretatt gjennom deltakerlovens § 7 første ledd bokstav a.

Forslaget omfatter videre såkalt oppsamling eller sammenslåing av driftsgrunnlag - en ordning som også er utviklet gjennom forvaltningspraksis. På samme måte som for splitting av driftsgrunnlag, har det for bruk av oppsamling/sammenslåing av driftsgrunnlag vært krevd at begge fartøy er på samme eiers hånd. Imidlertid skiller ordningen med oppsamling/sammenslåing av driftsgrunnlag seg prinsipielt fra splittingsinstituttet ved at det ikke kreves at fartøyet som avgir fisketillatelse må ha et tilfredsstillende driftsgrunnlag etter at tillatelsen(e) er avgitt, dersom fartøyets ervervstillatelse og eventuelle andre tillatelser i sin helhet oppgis og fartøyet slettes fra merkeregisteret.

Forslaget er begrunnet i et ønske om å gjøre det enklere for rederi å tilegne seg driftsgrunnlag gjennom privatrettslig avtale med annet rederi uten først å måtte erverve fartøyet, jf. dagens krav om samme eier. Forslaget vil etter departementets oppfatning innebære en vesentlig forenkling i forhold til dagens ordning ved at minst tre ulike søknadsprosesser erstattes av kun én søknad om tildeling av

fisketillatelse ved samtidig oppgivelse av tillatelse tilhørende annet fartøy - uten at det vil være nødvendig med kjøp og tilbakesalg av fartøyet.

Fiskeridirektoratets vurdering.

Fiskeridirektoratet deler i det vesentligste de vurderinger og konklusjoner som er gjort av Nærings- og fiskeridepartementet under dette punkt.

Forslaget om å åpne for tildeling av fisketillatelse (konsesjon eller deltakeradgang) til et fartøy til erstatning for tilsvarende fisketillatelse som oppgis fra annet fartøy, uten at det samtidig stilles krav om at avgivende og mottakende fartøy eies av samme juridiske person, vil innebære en forenkling og kostnadsbesparelse både for næring og forvaltning i de saker som i dag omhandler splitting og oppsamling/sammenslåing av driftsgrunnlag.

Dagens ordning med søknad om ervervstillatelse, søknad om splitting eller oppsamling/sammenslåing av driftsgrunnlag, med påfølgende søknad om ervervstillatelse, registrering i realregistre og merkeregister, med samtykke fra pantnaver/långiver, er svært tids- og ressurskrevende - både for næringen og for forvaltningen. Forslaget innebærer således en ny og fleksibel ordning for næringen til å enklere kunne tilpasse sitt driftsgrunnlag etter eget behov, og ordningen vil på denne måte kunne fremme gjeldende strukturkvoteordninger.

Forslaget er etter Fiskeridirektoratets oppfatning en videreføring av en utvikling som har pågått de siste 15-20 årene hvor regelverk og praksis tilpasses næringens behov for fleksible rammevilkår og en friere disposisjon av tillatelser, jf. de ulike enhets- og strukturkvoteordninger, drifts- og rederikvoteordninger, kvote- og redskapsfleksibilitet, slumpfiskeordning, kvotebytte mv.

Det er viktig å understreke at forslaget prinsipielt innebærer noe nytt i regelverket ved at det åpnes for tildeling av tillatelser uten at det samtidig skjer en overdragelse av fartøy, og medfører således en økt grad av eller et element av omsettelige kvoter. Dette behøver imidlertid etter Fiskeridirektoratets oppfatning ikke alene tale mot en ordning som foreslått, da forslaget uansett vil få den nødvendige legitimitet ved at endringen foreslås lovfestet.

Det er imidlertid viktig å presisere at forslaget ikke innebærer en «fri flyt» av tillatelser mellom ulike fartøy/rederi; forslaget gjelder utelukkende tildeling av tillatelser som det mottakende fartøy ikke hadde fra tidligere - altså en *kvalitativ* økning av driftsgrunnlaget for fartøyet. Ønsker man en *kvantitativ* økning av sitt driftsgrunnlag, er det strukturkvoteordningene som må benyttes.

Fiskeridirektoratet støtter således Nærings- og fiskeridepartementets forslag om å åpne for tildeling av fisketillatelse til erstatning for tilsvarende fisketillatelse, uten at det samtidig skjer en eieroverdragelse av fiskefartøyet.

Fiskeridirektoratet vil imidlertid rette noen kommentarer til den beskrivelse av dagens ordning som fremkommer av høringsnotatet.

Splittingsinstituttet - slik det praktiseres i dag - baseres i hovedsak på forvaltningspraksis med utgangspunkt i departementets instruks av 15. januar 1999, 7. juli 2000 og 26. juni 2003, hvor bl.a. følgende fremgår av sistnevnte:

«Gjennom enkeltsaker og andre henvendelser har departementet blitt kjent med at den praksis som føres med utgangspunkt i instruksene, kan innebære at et rederi som eier flere fartøy med ulike konsesjoner og årlige deltakeradganger ikke får mulighet til å skifte ut det ene fartøyet med det andre for så vidt gjelder bare enkelte av konsesjonene/deltakeradgangene som ligger til fartøyet.

Som eksempel kan nevnes en fartøyeier som eier et fartøy A med adgang til å delta i gruppe I, seinotfisket og fisket etter NVG-sild, og et fartøy B med adgang til å delta i gruppe I og fiske etter NVG-sild. Departementet anser at vedkommende fartøyeier i et slikt tilfelle er den nærmeste til å vurdere hvilket fartøy som er mest hensiktsmessig i ulike fiskerier. Det bør derfor være mulig å skifte ut fartøy A med fartøy B for så vidt gjelder seinotfisket.

Departementet vil derfor igjen presisere at en søknad ikke skal avslås bare med den begrunnelse at den vil innebære splitting, og at det må påhvile forvaltningen å påpeke hvilke uheldige konsekvenser en splitting vil ha for at søknaden skal kunne fastslås. I den type tilfeller som er skissert ovenfor, skal søknaden som regel innvilges».

Som det fremgår av nevnte instruks var hensikten å tilgodese eier av flerbåtsrederi med en fleksibel ordning til selv å bestemme hvilke fartøy i sitt eie han til enhver tid ønsker å fiske sitt driftsgrunnlag med.

Basert på ovennevnte er det i næringen utarbeidet et arrangement hvor enkeltbåtrederi erverver annet fartøy i den hensikt å foreta en splitting i tråd med instruks, og hvor det nyervervede fartøyet etter gjennomført splitting av driftsgrunnlaget tilbake- eller videreselges. Arrangementet beskrives fullgodt i høringsnotatet side 10 nest siste avsnitt, som følger:

«En standard sak kan ha følgende forløp: Rederi A selger fartøy X til rederi B, og rederi B søker forvaltningen om tildeling av ervervstillatelse og øvrige fisketillatelser som var tildelt for fartøyet før salg. Etter at kjøpet er gjennomført og tillatelser er tildelt, må rederi B søke om tillatelse til splitting av en eller flere fisketillatelser fra det innkjøpte fartøyet X til sitt eget fartøy Y. Etter at splittingen eventuelt er godkjent av myndighetene, må rederi B selge fartøy

X tilbake til rederi A, som må søke om tildeling av ervervstillatelse og øvrige fisketillatelser som ikke er splittet bort, for fartøyet. Det endelige resultatet av disse transaksjonene er at en eller flere av tillatelsene som var tildelt for fartøy X hos rederi A, nå er tildelt for fartøy Y hos rederi B. Ellers er alt som før prosessen startet».

Fiskeridirektoratet har i sin saksbehandling godkjent arrangement av denne type, under den klare forutsetning at det gjennomføres reelle transaksjoner - det vil si at den som får ervervstillatelse for fartøyet er den reelle eier av fartøyet og har den faktiske og rettslige råderett over fartøyet, at det betales vederlag for fartøyet og faktisk overtas av kjøper, at eventuelle panteheftelser og forsikringsavtaler går over på ny eier mv.

Saksbehandlingen er gjennomført i samsvar med gjeldende regelverk, departementets og direktoratets instruks og klagevedtak - og det er utvilsomt i denne type saker de største «slagene» mot næringen (herunder meglere og advokater) har stått de siste årene, jf. eksempelvis mediaoppslag vedrørende «kjøp/salg» av kvoter og «kvotelagringsfartøy».

Fiskeridirektoratet viser i denne forbindelse særskilt til følgende avsnitt i departementets instruks av 9. november 2007:

«Fiskeri- og kystdepartementet vil be Fiskeridirektoratet innskjerpe kontrollen med at reglene i deltakerloven § 4 blir overholdt, i særdeleshet ved utskiftning og ervervstillatelser for fartøy. Ervervstillatelse skal ikke gis dersom den som søker slik tillatelse ikke fyller alle vilkår for formelt å kunne overta fartøyet og kan dokumentere at vedkommende skal ha den faktiske kontroll over fartøyet og er den for hvis regning og risiko fartøyet drives, etter ervervet».

På denne bakgrunn tillegges verken lovgiver eller forvaltning (departement og direktoratet) mye ære når dagens regelverk og praksis i høringsnotat betegnes som «tungrodd» (side 10) og «uforholdsmessig rigid» (side 11).

Fiskeridirektoratet er videre av den oppfatning at det gis feil signaler utad (om regelverket og vår praksis) når det i høringsnotatets side 11 uttales at «Det gir videre liten mening å kreve frem- og tilbakesalg av et fartøy, med tilhørende overføring av penger og midlertidig overtakelse av besittelsen av fartøyet, når en samtidig erkjenner at fartøyoverdragelsene ikke tjener annet formål enn å oppfylle fiskeriforvaltningens krav. Det er i denne sammenheng betegnende at det ikke stilles krav om at fartøyet skal benyttes i fiske av den midlertidige eieren. Det er heller ikke krav om at det midlertidige eierskapet må ha en viss varighet» (vår understrekning).

Forslaget i høringsnotatet er gjennomgående begrunnet i forenkling og oppfattet av enkelte som en forenkling av en prosess/praksis som allerede er tillatt. Fiskeridirektoratet vil i denne sammenheng ytterligere presisere at det er den

overnevnte fremgangsmåte med reelle transaksjoner som har vært tillatt etter dagens regelverk, mens de typetilfeller som har foranlediget klagevedtak og instruksjoner nettopp har omhandlet en omgåelse av dette regelverk. Det må derfor presiseres utad til næringen at forslaget ikke innebærer at slike ulovlige transaksjoner/arrangement likevel har vært «lovlige».

På side 15 i høringsnotatet vurderer Nærings- og fiskeridepartementet om det er behov for en karantenebestemmelse ved bruk av den nye ordningen for å unngå at den benyttes til en omgåelse av regelverket. Departementet vurderer det imidlertid slik at en karantenebestemmelse vil ha liten verdi i tillegg til gjeldende kvoteutnyttelsesbestemmelser i reguleringsforskriftene.

I forslagets side 18 beskrives kvoteutnyttelsesbestemmelsene som følger:

«Utgangspunktet vil fortsatt være at et fartøy bare kan fiske på én kvote pr. fiskeslag i løpet av kvoteåret, jf. kvoteutnyttelsesbestemmelsens første ledd. Dette utgangspunkt gjelder også om fartøyet skulle skifte eier i løpet av året. Dette innebærer at et fartøy ikke kan fiske opp deler av en kvote, for deretter å fiske deler av en annen kvote av samme fiskeslag, selv om total fangst ikke overstiger noen av kvotene».

Beskrivelsen er noe upresis og samsvarer ikke helt med Fiskeridirektoratets oppfatning av bestemmelsen da det i praksis ikke foretas avkortning for det mellomværende kvantum mellom det som allerede er fisket og det kvantum som gjenstår.

Fiskeridirektoratet deler imidlertid departementets vurdering om at kvoteutnyttelsesbestemmelsene til en viss grad vil bidra til å forhindre en omgåelse av regelverket.

Det er likevel Fiskeridirektoratets oppfatning at dersom den foreslåtte ordning skal bli et troverdig institutt og tjene sin hensikt, bør det kreves at den enkelte tildeling av fisketillatelse gis et mer permanent karakter enn det forslaget legger opp til. I motsatt fall vil vi få en ny arena for «smarte løsninger» for meglerbransjen - hvilket er nettopp det vi søker å unngå ved å innføre ordningen ut fra et forenklingshensyn.

Fiskeridirektoratet foreslår således at fisketillatelse til et fartøy til erstatning for fisketillatelse som oppgis for annet fartøy, får virkning først for kommende kvoteår, slik som foreslått for strukturkvoter, jf. strukturkvoteforskriften for havfiskeflåten § 7b og strukturkvoteforskriften for kystfiskeflåten § 11b.

Forslag om innføring av ressursavgift.

En tillatelse til å fiske er i mange tilfeller et knapphetsgode. Når omsetteligheten av et knapphetsgode øker, vil verdien øke. Selv om forslaget i seg selv ikke begrenser det politiske handlingsrommet med hensyn til regulering av og deltakelse i fiske, vil forslaget bidra til en ytterligere verdiøkning av fisketillatelsene.

Havressurslovens § 2 slår fast at de villlevende marine ressurser tilligger fellesskapet. Dette innebærer at ingen private aktører kan eie fisken i havet. Når en fisketillatelse har en verdi, og denne verdien innkasseres ved salg av tillatelsen, vil selger i realiteten få realisert en verdi som etter havressursloven ligger til fellesskapet. En slik innkassering av verdi ved salg innebærer også at kjøper vil få høyere finanskostnader enn han ville ha fått om denne tillatelsen hadde vært gitt ham gratis.

Omsetning av fisketillatelser har derfor noen fordelingsmessige konsekvenser, både mellom privat sektor på den ene siden og fellesskapet på den andre, men også mellom private aktører. Ved at forslaget øker graden av omsettelighet øker også de fordelingsmessige konsekvensene.

Fiskeridirektoratet mener tiden nå er inne for å etablere en ressursavgift i fisket. I de tider hvor fiskeriene gikk med driftsunderskudd var illegging av ressursavgift naturlig nok ikke noe tema. Heller ikke i de tider der det var et sterkt behov for kapasitetsreduksjon var det gode nok argumenter for å innføre en ressursavgift, ettersom en slik avgift kunne motarbeide en nødvendig kapasitetsreduksjon i flåten.

Når fiskeriene de siste årene gjennomgående har gått med overskudd og deler av flåten har hatt solide overskudd, vil det være riktigere å argumentere for at deler av det overskuddet som fisket gir, bør kunne overføres til fellesskapet ved en innføring av en ressursavgift. Innføring av en slik avgift vil også høyst sannsynlig innebære at verdien av fisketillatelsene vil bli redusert, og dermed få fordelingsmessige konsekvenser mellom de to fiskere som henholdsvis kjøper og selger av tillatelsen.

Det kan alltid diskuteres hva som er det rette tidspunkt for innføring av en slik ressursavgift, men Fiskeridirektoratet mener at det med disse forslagene til lovendring vil være naturlig nå å signalisere at en slik ressursavgift vil bli etablert. Tidspunkt for, og størrelse på, en slik avgift er imidlertid et spørsmål som må sendes på egen høring.

Fiskeridirektoratet vil derfor foreslå at Nærings- og fiskeridepartementet iverksetter arbeid med en slik høringsprosess med det første.

2. Lovfesting av kjøp av fartøy for fortsatt drift, utskiftning av fartøy og tildeling av fisketillatelse til et fartøy til erstatning for tilsvarende fisketillatelse som oppgis fra annet fartøy.

Forslaget.

Nærings- og fiskeridepartementet foreslår i sitt utkast til høringsnotat å lovfeste dagens bestemmelser i konsesjonsforskriften om kjøp av fartøy for fortsatt drift, utskiftning av fartøy og - forutsatt forslaget ovenfor - tildeling av fisketillatelse til et fartøy til erstatning for tilsvarende fisketillatelse som oppgis fra annet fartøy.

Videre foreslås å lovfeste en hjemmel deltakerlovens § 21 (i høringsnotatets side 13 uriktig benevnt som deltakerforskriften) som gir departementet adgang til å fastsette bestemmelser om kjøp av fartøy for fortsatt drift, utskiftning av fartøy og tildeling av fisketillatelse til et fartøy til erstatning for tilsvarende fisketillatelse som oppgis fra annet fartøy i forskrifts form.

Fiskeridirektoratets kommentarer.

Fiskeridirektoratet tiltrer forslaget om lovfesting av nevnte regelverk og forvaltningspraksis fullt ut.

Fiskeridirektoratet legger til grunn at den foreslåtte lovtekst bokstav c omfatter både dagens splittingsordning, ordningen med oppsamling/sammenslåing av driftsgrunnlag og tildeling av fisketillatelse ved samtidig oppgivelse av tillatelse fra annet fartøy.

Fiskeridirektoratet vurderer imidlertid den foreslåtte lovteksten i første ledd som noe uklar, og legger således ved to ordlydsalternativer for departementets vurdering:

1. *«Det kan tildeles spesiell tillatelse til bestemt fartøyeier for et bestemt fartøy til erstatning for tilsvarende spesiell tillatelse som oppgis, i følgende tilfeller:*
 - a) *Når fartøyeier skifter ut sitt gamle fartøy med et brukt fartøy eller nybygg.*
 - b) *Når et fartøy overtas for fortsatt drift.*
 - c) *Når eier av et fartøy oppgir tilsvarende tillatelse.»*

2. *«Det kan tildeles spesiell tillatelse til bestemt fartøyeier for et bestemt fartøy til erstatning for tilsvarende spesiell tillatelse som oppgis, i følgende tilfeller:*
 - a) *Fartøyeier skifter ut sitt gamle fartøy med et brukt fartøy eller nybygg.*
 - b) *Fartøyeier kjøper eller overtar på annen måte fartøyet for fortsatt drift.*
 - c) *Fartøyeier oppgir tilsvarende tillatelse for annet fartøy.*

d) Eier av annet fartøy oppgir tilsvarende tillatelse for dette.»

3. Opphevelse av dagens konsesjonskrav for tråling etter lodde og polartorsk for kystfiskeflåten.

Forslaget.

I høringsnotatet foreslås det videre å oppheve dagens konsesjonskrav for tråling etter lodde og polartorsk for kystfiskeflåten. Forslaget er begrunnet med at det ikke er behov for et konsesjonskrav i fisket etter lodde og polartorsk med trål når det ikke stilles noen form for krav til tidligere deltakelse i fisket. Forslaget vil innebære en tilpasning til endringene i deltakerlovens § 12 av 31. mai 2013 hvor konsesjonskravet forbeholdes havfiskeflåten.

Fiskeridirektoratets vurdering.

Fiskeridirektoratet tiltrer forslaget - som vil innebære en forenkling - fullt ut, og har ingen merknader til de foreslåtte forskriftsendringer.

4. Enkelte forskriftsendringer som følge av forslagene ovenfor.

Fiskeridirektoratet har følgende kommentar til endring av kvoteutnyttelsesbestemmelsene:

Ved det som kan synes som en trykkfeil er annet og tredje ledd slått sammen i forslaget og henvisningen i tredje ledd til femte ledd til *tredje ledd* blir derfor uriktig.

Fiskeridirektoratet registrerer at de øvrige endringsforslag i kvoteutnyttelsesbestemmelsene kun er en teknisk oppfølging av de øvrige forslag i høringsnotatet og at de således ikke innebærer endringer i gjeldende rett utover det.

Med hilsen

Liv Holmefjord
Fiskeridirektør

Aksel R. Eikemo
Direktør

Mottakerliste:

Nærings- og fiskeridepartementet Postboks 8090 Dep 0032 OSLO