



DET KONGELIGE
FISKERIDEPARTEMENT

Ot.prp. nr. 39

(2000-2001)

Om lov om endring i lov 3. juni 1983 nr.
40 om saltvannsfiske m.v. (spesielle
kvoteordninger)

Tilråding fra Fiskeridepartementet av 2. februar 2001, godkjent i statsråd samme dag.

1 Proposisjonens hovedinnhold

Regjeringen foreslår i denne proposisjonen å endre bestemmelsen om spesielle kvoteordninger i § 5a i lov av 3. juni 1983 nr. 40 om saltvannsfiske m.v.

Hovedregelen etter saltvannsfiskeloven § 5 er at kvoter skal fordeles med utgangspunkt i de fartøy som faktisk skal delta i vedkommende fiske. Saltvannsfiskeloven § 5a er et unntak fra denne hovedregelen, og gir hjemmel for å fordele en gruppekvote i et antall kvoter som er større enn antall deltakende fartøy og fordele disse kvotedelene ulikt på fartøyene. Denne bestemmelsen gjelder i dag for den konsesjonsbelagte trål- og ringnotflåten, og for fartøy over 28 meter som fisker med konvensjonelle redskap og med adgangsbegrensning.

I punkt 2 nedenfor er det gjort rede for Stortingets vedtak vedrørende § 5a og fartøy under 28 meter. Som en oppfølging av det siste vedtaket, legges det i proposisjonen frem forslag om endring av bestemmelsen, slik at den også gjøres gjeldende for fartøy under 28 meter. Det er gjort rede for høringen av lovforslaget, høringsuttalelsene og departementets vurderinger etter høringen, i punktene 4 til 6 nedenfor.

Lovforslaget innebærer ikke i seg selv at det iverksettes slike spesielle kvoteordninger for disse fartøyene, idet konkrete kvoteordninger vil bli utformet i en forskrift med hjemmel i § 5a tredje ledd, etter ordinær høring av et forskriftsforslag.

2 Bakgrunn for saken

Stortinget gjorde 4. mai 1999 følgende vedtak:

«Stortinget ber Regjeringa greie ut om einingskvoteordninga kan gjerast gjeldande for fartøy under 28 m. Stortinget føreset at Regjeringa kjem tilbake med denne vurderinga i budsjettet for år 2000, slik at dette eventuelt kan gjennomførast frå 1. januar 2000.»

Bakgrunnen for dette vedtaket var behandlingen av Ot. prp. nr. 21 (1998-99) Om lov om endring av lov 3. juni 1983 nr 40 om saltvannsfiske m.v. (enhetskvoteordning), jf. Næringskomiteens Innst. O. nr. 55 (1998-99). I proposisjonen hadde Regjeringa foreslått at den midlertidige bestemmelsen i saltvannsfiskeloven § 5a om enhetskvoteordninger for den konsesjonsbelagte trål- og ringnotflåten ble gjort permanent, samt utvidet til også å gjelde for fartøy over 28 meter største lengde som fisker med konvensjonelle redskap og med adgangsbegrensning. Dette lovendringsforslaget ble vedtatt.

På bakgrunn av vedtaket av 4. mai 1999 ble det gitt en redegjørelse om enhetskvoteordningene i reguleringen av fisket i vedlegg I til Fiskeridepartementets budsjettproposisjon for budsjetterminen 2000, St. prp. nr. 1 (1999-2000).

I denne redegjørelsen ble det, på bakgrunn av en gjennomgang av de adgangsbegrensningene som er innført for fartøy under 28 meter, påpekt at det ikke ligger til rette for uten videre å innføre enhetskvoter etter det mønster som er nyttet innenfor trål- og ringnotflåten i disse gruppene. Dette skyldes blant annet at reguleringssystemene er ulike, at fartøyene innenfor de forskjellige gruppene kan ha et svært ulikt driftsmønster og svært ulik grad av kvoteutnytting, og at de distrikts- og fiskeripolitiske konsekvensene av slike enhetskvoteordninger ville være svært uoversiktlige.

Det ble likevel påpekt at man ved utformingen av reguleringssystemet ikke bør fraskrive seg den muligheten som kvotefordeling etter prinsippene i saltvannsfiskeloven § 5a gir til å utforme fleksible kvoteordninger, og at departementet ville arbeide videre med disse spørsmålene.

I en merknad fra Stortingets næringskomite til budsjettproposisjonen, ba komiteen om at det ble lagt frem en egen sak om utvidelse av virkeområdet for saltvannsfiskeloven § 5a. Dette er bakgrunnen for denne proposisjonen om endring av saltvannsfiskeloven § 5a.

3 Kort om kvotefordelingsbestemmelsene i saltvannsfiskeloven

Saltvannsfiskeloven § 5a Spesielle kvoteordninger har nå følgende ordlyd:

«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.

Første ledd gjelder tilsvarende for fartøy over 28 meter største lengde som fisker med konvensjonelle redskap og med adgangsbegrensning.

Departementet kan ved forskrift gi nærmere bestemmelser om fastsettelse og fordeling av enhetskvoter.»

Bestemmelsen må forstås på bakgrunn av saltvannsfiskelovens øvrige bestemmelser om kvotefastsettelse og -fordeling.

I medhold av saltvannsfiskeloven § 5 kan departementet fastsette forskrifter om »kvoter for de deltagende fartøyer for bestemte tidsrom og pr. tur». Vilkåret for at det kan fastsettes slike kvoter er at det er fastsatt en totalkvote for en bestemt fiskebestand, eller at hensynet til en økonomisk og rasjonell utnytting av en bestemt bestand tilsier det. Hjemmel for å fastsette totalkvote for en bestand er gitt i saltvannsfiskeloven § 4.

Hovedregelen er således at kvoter på fartøynivå skal fordeles med utgangspunkt i «de deltagende fartøyer». Kvoten kan beregnes slik at hvert fartøy får et garantert kvantum, gjerne omtalt som fartøykvoter, eller kvoten på fartøynivå kan fastsettes med en viss overregulering, gjerne omtalt som maksimalkvoter. Overregulering innebærer at summen av kvoter blir større enn den delen av totalkvoten som er avsatt for vedkommende fartøygruppe (gruppekvoten). En maksimalkvote innebærer derfor et største kvantum vedkommende fartøy kan fiske, men gir ingen garanti for å få fiske hele kvantumet dersom gruppekvoten blir oppfisket. Fisket vil i så fall kunne bli stoppet, uavhengig av det enkelte fartøys kvoteutnytting. Reguleringsformen innebærer således en større eller mindre grad av konkurranse mellom fartøyene, avhengig av graden av overregulering.

Kvotefordelingssystemet er for øvrig nærmere omtalt i kap. 7.2.2 i St.meld. nr. 51 (1997-98) Perspektiver på utvikling av norsk fiskerinæring.

Spesielle kvoteordninger etter saltvannsfiskeloven § 5a er et unntak fra hovedregelen om at kvoter skal fordeles med utgangspunkt i de deltagende fartøy. I medhold av denne bestemmelsen kan gruppekvoten deles i et antall kvoter som kan være større enn antall deltagende fartøy i gruppen, og disse kvotene, i bestemmelsen kalt enhetskvoter, kan fordeles ulikt på de deltagende fartøy.

Det er nå fastsatt enhetskvoteordninger for torskestrålerne, ringnotflåten, grønlandsrekeflåten og konvensjonelle fartøy på eller over 28 meter. Et forslag om enhetskvoteordning for seitrålgruppen har vært på høring, og er under slutføring i departementet.

I disse ordningene blir kvotene fordelt med utgangspunkt i deltakende fartøy forut for iverksettelsen av ordningen. Dersom et fartøy tas ut av fiske gjennom enhetskvoteordningen, blir den kvoten som ellers ville blitt tildelt for fiske med dette fartøyet, tildelt for fiske med et gjenværende fartøy. Kvotefordelingen i enhetskvoteperioden skjer således som om det uttatte fartøyet fortsatt var i fiske, men med en viss avkorting av kvoten i noen tilfeller.

Det er imidlertid ikke slik at dette nødvendigvis er den eneste mulige måten å nytte saltvannsfiskeloven § 5a på. Kvoteordningen må tilpasses forholdene i den enkelte fartøygruppe, innenfor ordlyden i § 5a.

4 Departementets høringsnotat av 18. oktober 2000

Departementet sendte den 18. oktober 2000 på høring et notat om endring av saltvannsfiskeloven § 5a. Etter en innledende redegjørelse for saken, la departementet frem følgende i høringsnotatet:

«I høringen forut for lovforslaget i Ot. prp. nr. 21 (1998-99), foreslo departementet at saltvannsfiskeloven § 5a skulle gjøres gjeldende for «alle flåtegrupper hvor det er adgangsbegrensning». På bakgrunn av høringsuttalelsene ble imidlertid lovforslaget som nevnt begrenset til den konsesjonsbelagte trål- og ringnotflåten, samt «fartøy over 28 meter største lengde som fisker med konvensjonelle redskap og med adgangsbegrensning».

Blant andre Norges Fiskarlag har påpekt behovet for å se gruppen over og under 28 meter i sammenheng, og behovet for strukturtilpassning også av gruppen under 28 meter. Lagets syn har særlig kommet til uttrykk i et landsstyrevedtak fra september 1999 vedrørende spørsmålet om en konsesjonsordning for større fartøy som fisker med konvensjonelle redskap, og i et annet landsstyrevedtak fra mai 2000 om enhetskvoteordningen for konvensjonelle fartøy på eller over 28 meter. Her vises det til at Norges Fiskarlag ved flere anledninger har gått inn for at «den nedre lengdegrensen for reguleringstiltak for de større konvensjonelle fartøyene må settes til 21,35 meter» (70 fot).

Norges Fiskarlag har altså tatt utgangspunkt i 70 fot, tilsvarende 21,35 meter, som lengdegrense.

Denne grensen nyttes innenfor reguleringene i pelagisk sektor. I denne sektoren er for eksempel fartøy mellom 21,35 og 27,50 meter/70 og 90 fot regulert sammen med konsesjonspliktige ringnotfartøy i makrellfisket og i sildefisket i Nordsjøen og Skagerrak, og det er forskjellige adgangsvilkår for gruppene over og under 21,35 meter. I fisket etter norsk værgytende sild er derimot hele kystgruppen under 27,50 meter regulert sammen, og på samme vilkår. I bunnfisksektoren nyttes ikke grensen på 70 fot.

Departementet ser det slik at det vil være mest hensiktsmessig at lengdegrensen i saltvannsfiskeloven § 5a settes til 21 meter. Det holdes da åpent om den endelige kvoteordningen for fartøy under 28 meter i medhold av § 5a, skal omfatte fartøy mellom 21 og 28 meter, eller fartøy mellom 21,35 og 28 meter. Som det fremgår i tabell 2.1 i vedlegget til dette høringsnotatet, finnes det et ikke ubetydelig antall fartøy mellom 21 og 22 meter som har adgang til å delta i fisket etter torsk nord for 62°N, og av disse er ca $\frac{3}{4}$ mellom 21 og 21,35 meter.

Saltvannsfiskeloven § 5a annet ledd gjelder etter dagens ordlyd fartøy «som fisker med konvensjonelle redskap». Notfiske faller etter den tradisjonelle definisjonen utenfor begrepet «konvensjonelle redskap». For å unngå tvil om hvorvidt dette innebærer at kvotene i not-fiskerier kan inkluderes i den fremtidige ordningen, vil departementet foreslå at passusen «som fisker med konvensjonelle redskap» tas ut. Annet ledd er derfor rent språklig foreslått noe omformulert. Fartøy som har notfiske som en del av sitt driftsalternativ vil ikke kunne nyttiggjøre seg av en ordning som ikke omfatter not-kvotene.

Om fartøygruppen

En kvoteordning for fartøy mellom 21 og 28 meter, må ta utgangspunkt i de fartøyene som fyller vilkårene for å delta i gruppe I i torskefisket nord for 62°N. Disse fastsettes i en årlig forskrift, for inneværende år forskrift av 3. desember 1999 om adgang til å delta i fisket etter torsk for fartøy under 28 meter største lengde som fisker med konvensjonelle redskap nord for 62°N i 2000. Vilårene for å delta er at

- fartøyet må være registrert i merkerregisteret og være under 28 meter største lengde,
- eier av fartøyet og høvedsmann må være ført på blad B i fiskermanntallet
- fartøyet må ha hatt adgang til å delta i gruppe I i 1998 og 1999, og
- eier må ha levert minst 15 % av sin torskekvote i 1998 eller 1999 med fartøyet.

Adgangen til å delta gjelder for det enkelte fartøy, og kan ikke overføres til annet fartøy. Det er imidlertid særlig regler om utskifting av fartøy, og om tildeling av deltakeradgang til ny eier ved salg av adgangsberettiget fartøy. Et vilkår for tildeling av deltakeradgang til ny eier, er at både kjøper og selger har vært ført i fiskermanntallet i samme fylke i minst 12 måneder før kjøp av fartøyet.

I et vedlegg til dette høringsnotatet er det gitt en beskrivelse av fartøyene i gruppen, når det gjelder geografisk fordeling, driftskombinasjoner og fangstinntekter. Oversikten er basert på opplysninger fra 1998. Dette skyldes at det som et forsøksprosjekt er utarbeidet en database med opplysninger om alle fiskefartøy, det enkelte fartøys konsesjoner/deltakeradganger og fangstleveringer, basert på opplysninger pr. 31. desember 1998. Databasen gir informasjon om fangstinntektene, men ikke fangstkostnadene knyttet til driften av fartøyene.

Redegjørelsen viser at det er relativt små fylkesvise forskjeller mellom gjennomsnittlig fangstinntekt for fartøyene. De gjennomsnittlige tallene skjuler imidlertid større variasjoner på fartøynivå, noe som kan antas å skyldes ulikheter med hensyn til adgang til å delta i lukkede fiskerier. Dette gjenspeiler seg imidlertid ikke på aggregert fylkesnivå.

Derimot er det relativt stor forskjell i redskapstilpasningen mellom nord og sør. I nord er andelen fartøy med snurrevad høy, mens fylkene i sør domineres av line- og garnredskap. Muligheten til å fiske med not etter makrell og sild er relativt jevnt fordelt mellom fylkene.

Departementet ser det slik at materialet i vedlegget skulle gi tilstrekkelig informasjon om fartøygruppen for i denne omgang å ta stilling til forslaget om å endre saltvannsfiskeloven § 5a for å gi hjemmel for spesielle kvoteordninger. Departementet vil senere komme tilbake med et eget høringsnotat med et konkret forslag til kvoteordning. I det notatet vil det, med utgangspunkt i beskrivelsen av fartøygruppen, bli gitt en nærmere analyse blant annet i forhold til lønnsomhet for fartøygruppen.

Lovforslag

Fiskeridepartementet foreslår på denne bakgrunn at saltvannsfiskeloven § 5a endres til følgende ordlyd, med endringsforslaget i kursiv:

«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.

Første ledd gjelder tilsvarende for fartøy på eller over 21 meter største lengde som deltar i grupper som er underlagt adgangsbegrensning.

Departementet kan ved forskrift gi nærmere bestemmelser om fastsettelse og fordeling av enhetskvoter.»»

5 Høringsuttalelser

Høringsnotatet ble sendt følgende instanser og organisasjoner:

Departementene

Fiskeridirektoratet

Sametinget

Fylkeskommunene Vest-Agder, Rogaland, Hordaland, Sogn og Fjordane, Møre og Romsdal, Sør-Trøndelag, Nord-Trøndelag, Nordland, Troms og Finnmark

Norges Fiskarkvinnelag

Norges Fiskarlag

Norges Kystfiskarlag

Norsk Sjømannsforbund

Norsk Sjøoffisersforbund

Sør-Norges Trålerlag

Fiskeri- og Havbruksnæringens Landsforening

Norsk Nærings- og Nytelsesmiddelarbeiderforbund

Salgslagenes Samarbeidsråd

Norges Naturvernforbunds Barentshavkontor

Det er mottatt 23 høringsuttalelser. Av de som har uttalt seg om realiteten i saken, tas følgende med her:

Arbeids- og administrasjonsdepartementet støtter forslaget i høringsnotatet.

Møre og Romsdal fylkeskommune har uttalt at fylkeskommunen «stiller seg bak deler av forslaget til endring av saltvannsfiskeoven § 5a - spesielle kvoteordninger», men «meinar at ei nedre grense for lengde på farty som lova skal vedrøre ikkje er tenleg, og at denne delen derfor bør strykast».

Nordland fylkeskommune har uttalt at «det må foretas en gjennomgang og en evaluering av enhetskvoteordningen før denne ordningen utvides», og at en slik evaluering må «omfatte regionalpolitiske og miljømessige konsekvenser av enhetskvoteordningen». Fylkeskommunen konkluderer med den går «mot at det innføres enhetskvoteordning for mellomstore kystfiskefartøy i størrelsen 21 - 28 meters største lengde», inntil «arbeidet med en slik evaluering er igangsatt».

Troms fylkeskommune mener også at «dagens enhetskvotesystem må evalueres før myndighetene åpner for en utvidelse av ordningen med enhetskvoter», og at en slik evaluering «må foretas både med hensyn på kapasitet og lønnsomhet, fordeling av fangstrettigheter og andre positive og negative effekter». Det påpekes også at «ved en evt. utvidelse av enhetskvoteordningen må det legges opp til praktiske løsninger som hindrer en utvikling hvor landsdelen taper fangstrettigheter til øvrige deler av landet».

Finnmark fylkeskommune har uttalt at den er «mot at myndighetene nå åpner for en utvidelse av enhetskvoteordningen uten at det er gjort en evaluering av dagens system». Det uttales likevel også at fylkeskommunen «aksepterer at det må etableres ordninger som kan bidra til økt lønnsomhet og kapasitetsutnytting i flåten», men at man samtidig «frykter at Finnmark vil miste fangstandeler ved utvidelse av enhetskvoteordningen». Det blir derfor påpekt

at det må «legges opp til praktiske løsninger som hindrer en slik utvikling» og at det er en utfordring «å sikre at en størst mulig andel av fisk fanget utenfor Finnmark kan bidra til sysselsetting og verdiskaping» i fylket. Det blir påpekt at dette kan oppnås «ved at man ved innføring av enhetskvoter pålegger rederiene leveringsbetingelser om at en viss andel av fangsten skal landes i Finnmark».

Norges Fiskarlag har uttalt blant annet følgende:

«4. Norges Fiskarlag er i likhet med Fiskeridepartementet enig i at en enhetskvoteordning slik vi kjenner den fra havfiskeflåten trolig ikke vil kunne anvendes i en rendyrket form i kystflåten, da fartøyene i denne gruppen har et nokså sammensatt driftsmønster. Fiskarlaget er imidlertid av den oppfatning at det også innenfor denne flåten må kunne utvikles passende ordninger som har kapasitetsreducerende effekt. Departementet bruker begrepet fleksible kvoteordninger uten at dette er nærmere definert, men ulike former for samarbeidsmodeller for å kunne fiske tildelt kvote på færre fartøy må klart kunne defineres inn i et slikt begrep.

5. Norges Fiskarlag viser til at det i løpet av 2001, på bakgrunn av den kommende innstillingen fra Ressursfordelingsutvalget vil foregå en omfattende debatt omkring kvotefordelinger og strukturtiltak. Et spørsmål som trolig vil komme til å stå sentralt er en ytterligere oppdeling av kystflåtens kvoter i del-gruppekvoter differensiert etter fartøylengde. En slik tilnærming vil innebære at fartøy i større grad kan konkurrere på like vilkår. Dersom organisasjonen i løpet av 2001 finner å gå inn for slike inndelinger av kystflåten, vil en også lettere kunne vurdere behovet for strukturordninger innenfor de ulike lengdeintervallene.

6. På grunnlag av foranstående gjennomgang er Landsstyret i Norges Fiskarlag, etter en totalvurdering av en svært vanskelig sak, kommet til at en vil gå inn for at det bør etableres en åpen lovhjemmel til å etablere spesielle kvoteordninger i saltvannsfiskeloven § 5a for fartøygrupper hvor det er fastsatt adgangsbegrensning, og at denne således ikke begrenses nedad til fartøy på 21 meter og større. Norges Fiskarlag legger til grunn at en slik lovhjemmel må kunne hjemle ulike kvoteordninger som har kapasitetsbegrensende effekt, og anmoder derfor departementet om å vurdere om den foreslåtte ordlyd i § 5a er dekkende for de intensjoner/formål Norges Fiskarlag legger i en slik lovhjemmel. Dette betyr at lovhjemmelen vil måtte dekke kvoteordninger ut over de enhetskvoteordningene som allerede er etablert.

7. Norges Fiskarlag betrakter forslaget i punkt 6 foran som en fremtidsrettet tilnærming i forhold til de utfordringer vi står overfor i fiskeflåten i årene som kommer. Norges Fiskarlag vil imidlertid understreke at selv om det etableres en åpen lovhjemmel til å etablere kvoteordninger som har struktureffekt i alle fartøygrupper hvor det er etablert deltakerbegrensninger, så må denne ikke anvendes til konkrete kvoteordninger før dette er grundig drøftet, og fått sin tilslutning fra Norges Fiskarlag.»

Norges Kystfiskarlag har fremhevet som sitt syn at «(i)nnføring av enhetskvoter vil stort sett ha samme effekt som å innføre et system med omsettlige kvoter», og at det «vil med et slikt system bli lagt til rette for en strukturrasjonalisering gjennom økt kapitaliseringsgrad snarere enn en kapasitetstilpasning». Kystfiskarlaget påpeker videre at det er «en økonomisk struktur i kystfiskeflåten som ikke er innrettet på å oppnå maksimal kapitalavkastning, men som ut

fra de fleste andre kriterier, som soliditet, fleksibilitet og evne til å tilpasse seg skiftende ressurstilgang må karakteriseres som vellykket». Kystfiskarlaget mener at det å innføre «omsettlige enhetskvoter vil føre til at mange av disse kvalitetene blir skjøvet til side for et krav om økt kapitalavkastning».

Fiskerinæringens Landsforening har på vegne av Fiskeri- og Havbruksnæringens Landsforening støttet forslaget i departementets høringsnotat.

Norges Naturvernforbunds Barentshavkontor mener at «Stortinget bør la være å åpne for bruk av enhetskvoter i nye flåtegrupper inntil de eksisterende ordningene er evaluert». Det påpekes blant annet at «(e)nhetskvoter i kystflåten vil trolig føre til at eldre, nedbetalte fartøy som i dag har lite fangstbehov og som ikke tar sine tildelte kvoter blir kjøpt opp av nyere fartøy med både evne og behov for større fangst», og at «(e)nhetskvoter i kystflåten vil trolig bety økt sentralisering og konsentrasjon av fangstrettigheter». Forbundet uttaler også at «(d)ersom man ønsker et bedre fangstmønster (større fisk), mindre drivstofforbruk og bidrag til å opprettholde bosetting på kysten», så burde man heller åpne for at «kystflåten kunne kjøpe trålerkvoter (men ikke omvendt)», eller at det offentlige, for eksempel fylket eller en kommune, skulle kunne kjøpe kvoter og «fordele dem på regionens eller kommunens innbyggere».

6 Fiskeridepartementets vurderinger

Enhetskvoteordningene har vært sett som et særtiltak som skal bidra til å redusere antall fartøy i en gruppe hvor fangstkapasiteten overskrider tilgjengelig kvotegrunnlag i overskuelig fremtid. Dersom antall fartøy i en gruppe blir redusert, blir tilgjengelig fangstkvantum pr. gjenværende fartøy større enn det ellers ville vært. Dette vil dermed i neste omgang bidra til bedre lønnsomhet for hvert enkelt fartøy i gruppen i fremtiden. Siktemålet har således vært å fremme en bedre balanse mellom ressursgrunnlag og fangstkapasitet i vedkommende fartøygruppe.

For å legge til rette for at rederiene selv står for denne tilpasningen, har man gjennom enhetskvoteordningene gitt vedkommende rederi i en fastsatt periode anledning til å fiske det kvantum som ellers ville blitt tildelt som kvote til et fartøy som tas ut av fiske. Det har vært gjennomført visse beregninger av hvor lang denne enhetskvoteperioden må være for at det skal være bedriftsøkonomisk lønnsomt for et rederi å ta et fartøy ut av fiske, men det må erkjennes at slike beregninger vil være beheftet med stor grad av usikkerhet. Beregningene vil nødvendigvis måtte være gjennomsnittsberegninger, mens situasjonen i praksis vil variere en god del fra rederi til rederi. Det kan også være faktorer som påvirker investeringsbeslutningene, men som ikke enkelt lar seg fange opp i slike beregninger.

Tidsperioden er 13 år i de fire enhetskvoteordningene som nå er i kraft, eller 18 år dersom det fartøyet som tas ut av fiske blir fysisk kondemnert.

Det direkte formålet med enhetskvoteordninger har således vært å redusere antall fartøy. Dersom alle andre faktorer holdes konstante, fører dette til redusert fangstkapasitet i gruppen.

Fangstevnen kan imidlertid likevel økes, dersom det samtidig foretas utskifting til større fartøy, gjennom teknologisk utvikling eller ved kompetanseheving.

Teknologi- og kompetanseutvikling pågår kontinuerlig, og er en nødvendig og ønsket utvikling. Når det gjelder utskifting til større fartøy for kystflåten under 28 meter, styres dette indirekte gjennom regelverk om adgang til å delta i fiske i andre grupper, særlig:

- forskrift av 1. desember 2000, som regulerer adgangen til å delta i fisket etter torsk, hyse, sei, brosme, lange, blåkveite, uer og steinbit med konvensjonelle fartøy på eller over 28 meter, og i praksis stenger adgangen til å skifte ut fartøy under 28 meter med et fartøy over 28 meter, og
- forskrift av 2. mars 1979 om adgang til å delta i fisket med ringnot, som regulerer adgangen til å delta i fiske med ringnot etter sild, makrell, lodde, kolmule eller brisling med fartøy på 90 fot eller mer eller med en lastekapasitet over 1500 hl, som har den samme effekten som 1999-forskriften for disse fiskeriene.

At fangstevnen kan økes ved utskifting av fartøy og ved teknologisk utvikling og kompetanseheving, rokker imidlertid ikke ved det forhold at driftsgrunnlaget bedres ved reduksjon av antall fartøy i gruppen. I første omgang gjelder dette for det rederi som nytter enhetskvoteordningen og som dermed får utvidet kvotegrunnlaget for gjenværende fartøy. Dette legger til rette for eksem-

pel for sparte vedlikeholdskostnader og for bedre skiftordninger for mannskapet. I neste omgang bedres driftsgrunnlaget for hele gruppen ved at gruppekvoten senere skal deles på færre fartøy.

Ordlyden i saltvannsfiskeloven § 5a viser bare til at formålet er en «tilpasning» av vedkommende gruppe. I de fire enhetskvoteordningene som nå er i kraft, er det presisert at formålet er «å bidra til en tilpasning av (vedkommende gruppe) til ressursgrunnlaget og et bedret driftsgrunnlag for det enkelte fartøy, ved å legge til rette for å redusere antall fartøy i gruppen».

I den tidligere omtalte redegjørelsen i Fiskeridepartementets budsjettproposisjon for år 2000, ble det blant annet uttalt følgende:

«I utgangspunktet kan innføring av adgangsbegrensninger for en fartøygruppe i et fiskeri, sees som et uttrykk for at kapasiteten i vedkommende gruppe er for stor i forhold til de tilgjengelige fiskeressursene. Det er her sett bort fra adgangsbegrensninger som først og fremst har som formål å tjene som yrkesvern for fiskere eller som nærmest har karakter av ordensbestemmelser, typisk et krav om å være registrert i fiskermanntallet og at fartøyet er innført i merkeregisteret for fiskefartøy og er egnet og utrustet for vedkommende fiske. De adgangsbegrensningene det her siktes til, er den type begrensninger som for eksempel er innført i fisket etter torsk nord for 62°N og som faktisk utelukker yrkesfiskere fra å delta i vedkommende fiskeri eller som bare gir adgang til å delta i en gruppe med begrenset kvote i forhold til andre.

Slike adgangsbegrensninger vil i seg selv være et kapasitetsreducerende tiltak, idet tilgangen av nye deltakere kontrolleres og adgangsbegrensningene kan kombineres med regler som begrenser muligheten til ekspansjon for de som fyller vilkårene for å delta. Det er imidlertid ikke nødvendigvis slik at adgangsbegrensningene alene gir tilstrekkelig grunnlag for å konstatere en balanse mellom ressurs og fangstkapasitet. Det er heller ikke slik at adgangsbegrensningen alene nødvendigvis vil skape den lønnsomhet i fisket som er nødvendig for å sikre for eksempel en ønsket fornying av flåten.»

Slike adgangsbegrensninger er nå innført

- i torskefisket med konvensjonelle redskap nord for 62°N, gjeldende for alle fartøy under 28 meter som skal delta i den såkalte gruppe I,
- i seinotfisket nord for 62°N, gjeldende for fartøy på eller over 13 meter,
- i makrellfisket, gjeldende for fartøy på eller over 13 meter,
- i sildefisket i Nordsjøen og Skagerrak, gjeldende for fartøy på eller over 21,35 meter,
- i fisket etter reker i Norges økonomiske sone sør for 62°N og i Skagerrak, gjeldende for fartøy over 11 meter, og
- i rognkjeksfisket i Nordland, Troms og Finnmark, gjeldende for fartøy på eller over 13 meter.

Den norske fiskeflåten består av et stort antall fartøy av varierende størrelse. Dette er en styrke for fiskeflåten. Ulike fartøygrupper har ulike fortrinn i forhold til drift i ulike geografiske områder og etter ulike fiskeslag, og under ulike forutsetninger med hensyn til værforhold, innsig av fisk etc.. Reguleringsystemet, og herunder spesielle kvoteordninger med hjemmel i saltvannsfiskeloven § 5a, må utformes slik at de ikke motvirker den strukturpolitikk som for øvrig er ønskelig i forhold til kystflåten i vid forstand. Det er heller

ikke slik at det uten videre kan legges til grunn at det i alle grupper er behov for å redusere antall fartøy, selv om det er innført adgangsbegrensende regler.

Det må også tas i betraktning at det nyttes ulike virkemidler for kapasitet-snedbygging i forhold til ulike grupper. Innenfor kystflåten har man således de siste årene primært nyttet kondemneringstilskudd som slikt virkemiddel. Det må også legges til at vilkårene for å delta i adgangsbegrensede fiskerier, kan utformes slik at vilkårene bidrar til å redusere kapasiteten i gruppen. For eksempel er det et krav om å ha levert 15 % av kvoten i 1999 eller 2000, for å delta i gruppe I i fisket etter torsk nord for 62°N med konvensjonelle fartøy under 28 meter i 2001. Et slikt aktivitetskrav, som har vært et element i adgangsvilkårene for denne gruppen i flere år, er i praksis et viktig og virkningsfullt strukturvirkemiddel, idet aktivitetskravet har ført til en reduksjon av antall fartøy i gruppe I. (De fartøyene som er gått ut av gruppen, vil imidlertid fortsatt kunne delta i gruppe II og i andre fiskerier.)

Det bør i denne sammenheng understrekes at kvoteordninger med hjemmel i § 5a vil være frivillig ordninger, i motsetning til bruk av aktivitetskrav som kapasitetsreduserende virkemiddel. Det vil være opp til hver enkelt reder om han frivillig ønsker å gå inn på slike ordninger.

Målet, også for kvoteordninger med hjemmel i saltvannsfiskeloven § 5a, må være å skape et robust reguleringsopplegg, som kan møte både gode og dårlige tider og som legger til rette for en utvikling av de ulike fartøygruppene. Reguleringsopplegget må utformes slik at det fremmer, ikke hemmer, fiskeflåtens muligheter for å takle utfordringene i fremtiden.

Særlig er det viktig at kvoteordningene utformes slik at det enkelte rederi gis muligheter til å finansiere den nødvendige fornying av fartøyet, og gis muligheter til å legge opp en drift som sikrer virksomhet over en størst mulig del av året. Dette krever at det på en eller annen måte gis mulighet til å utvide kvotegrunnlaget for et fartøy. Innenfor rammen av en mer eller mindre fast fordeling av totalkvotene mellom ulike fartøy- og størrelsesgrupper, krever det en reduksjon av antall fartøy som *faktisk* deltar i fiske.

Når det nå skal vurderes modeller for kvoteordninger med hjemmel i § 5a også for fartøy i gruppen under 28 meter, må disse være tilpasset de ulike forutsetninger som eksisterer innenfor hver enkelt gruppe. Det må også avklares hvordan gruppekvoteene skal deles mellom aktuelle fartøygrupper. Man kan vanskelig se for seg at kvoteordninger med hjemmel i saltvannsfiskeloven § 5a vil gi den ønskede strukturmessige effekt, dersom ikke dette gjøres.

Det som særlig ligger i dette, er følgende:

- Spesielle kvoteordninger for fartøy under 28 meter, kan ikke være en blåkopi av de enhetskvoteordningene som er iverksatt.
- Disse kvoteordningene må utformes slik at man tar vare på de beste sidene ved dagens struktur, herunder den geografiske og størrelsesmessige spredningen av kystflåten.
- Kvoteordningene må gjøre det mulig for fartøyeiere å gå sammen, for å gjennomføre et mest mulig rasjonelt driftsopplegg samlet sett.
- Slikt samarbeid må la seg gjennomføre både når det gjelder de årlige kvoter hver enkelt er tildelt for hver enkelts fartøy, og når det gjelder en mer langsiktig tilpasning som innebærer reduksjon av antall fartøy.
- Formålet med kvoteordningene vil være å legge til rette for at hver enkelt fartøygruppe i størst mulig grad kan utnytte sine fortrinn i forhold til andre

grupper, under ulike kvotemessige forutsetninger. Bare når det er lagt til rette for dette, kan ulike fartøygrupper konkurrere på reelt sett likest mulig vilkår, under hensyntagen til de ulike gruppenes ulike forutsetninger.

Det foreslås ikke her en konkret utforming av slike kvoteordninger. De konkrete forslagene vil bli fremmet som forskriftsforslag av departementet senere, og på det tidspunkt bli underlagt ordinær høring. Departementet kan på denne bakgrunn ikke se at det skulle være grunnlag for å gå mot selve *lovendringsforslaget* på et slikt grunnlag som for eksempel Finnmark, Troms og Nordland fylkeskommuner har gjort.

Disse tre fylkeskommunene har blant annet bedt om en evaluering av dagens enhetskvoteordning. Imidlertid er det først når man kan vurdere et konkret forskriftsforslag, at det er grunnlag for å vurdere hvilke kapasitets- og lønnsomhetsvirkninger dette vil kunne ha og hvilke regionalpolitiske effekter som kan oppstå. Det gir liten mening å gjennomføre en evaluering av enhetskvoteordningene for *havfiskeflåten*, før man i det hele skal begynne arbeidet med andre kvotemodeller tilpasset *kystflåten under 28 meter*. Det er ikke grunnlag for å se dette som en «utvidelse av ordningen med enhetskvoter», slik for eksempel Finnmark og Troms fylkeskommuner har lagt til grunn.

Departementet vurderer det slik at også for eksempel høringsuttalelsene fra Norges Kystfiskarlag og Norges Naturvernforbunds Barentshavkontor er preget av at man har uttalt seg under forutsetning av at den eneste muligheten er å lage kvoteordninger tilsvarende de som er fastsatt for havfiskeflåten.

Et annet spørsmål er om loven skal inneholde en nedre lengdegrense, slik høringsforslaget gjorde. Møre og Romsdal fylkeskommune og Norges Fiskarlag har bedt om at denne tas bort.

Departementet har sett det slik at reguleringssystemet etter hvert må bygges ut med mer fleksible kvoteordninger enn det saltvannsfiskeoven § 5 gir mulighet for, for flere fartøygrupper men tilpasset forholdene i den enkelte gruppe. Slik høringsforslaget var utformet, innebærer det at man i tilfelle måtte komme tilbake med et nytt lovendringsforslag for å kunne innføre ordninger for fartøy under 21 meter. Dersom imidlertid lovbestemmelsen blir utformet uten en nedre lengdegrense ville slike kvoteordninger kunne iverksettes etter en ordinær forskriftsprosess, og herunder den nødvendige offentlige diskusjon, før og under en høringsrunde.

På denne bakgrunn og ettersom næringen selv, representert ved Norges Fiskarlag, ønsker en slik åpen bestemmelse, ser departementet ingen grunn til annet enn å følge dette forslaget ved å foreslå en lovbestemmelse uten en nedre lengdegrense i § 5a annet ledd.

I høringen har Norges Fiskarlag også stilt spørsmål om § 5a første ledd, som i høringsforslaget ikke ble foreslått endret, er tilstrekkelig fleksibel til å danne grunnlag for slike kvoteordninger som man kan tenke seg for fartøygruppene under 28 meter. Ordlyden i første ledd innebærer at «totalkvoten for vedkommende gruppe deles i et antall like kvoter (enhetskvoter), som kan være større enn antall deltagende fartøy i vedkommende fartøygruppe», og at disse kvotedelene på fastsatte vilkår «kan fordeles ulikt mellom de deltagende fartøy innenfor gruppen». Spørsmål er om det innenfor denne ordlyden er

mulig å etablere ordninger som kvotebytte, kvoteringer og lignende, som kan være aktuelle ordninger for kystflåten.

Departementet har sett det slik at det kan innfortolkes en viss fleksibilitet i denne ordlyden. For likevel å unngå tvil om dette, foreslår departementet følgende tillegg, som et nytt siste punktum i første ledd:

«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 som bytte av kvoter.»

Kvotebytte er her nevnt for å vise at det kan dreie seg om ordninger hvor det er flere som har fartøy som ellers ville blitt tildelt kvote hver for seg, som kan gå sammen og i fellesskap finne hensiktsmessige samarbeidsformer. Det ligger således ikke nødvendigvis en begrensning i at bytte av kvoter er nevnt spesielt, særlig ikke dithen at det ikke skal være mulig å lage ordninger som legger til rette for fornuftig utnyttelse av kvoter av samme fiskeslag.

Det vil likevel ikke kunne være opp til de enkelte fartøyeiere fritt å inngå avtaler seg i mellom; spesielle kvoteordninger forutsetter at det er fastsatt en forskrift som regulerer vedkommende ordning og har fastsatt vilkår for å gå inn på ordningen, og at det fra myndighetenes side blir fattet vedtak som tillater samarbeidet, kvotebyttet mm i det enkelte tilfellet. Dette ligger i at det også i det foreslåtte tillegget til første ledd er nyttet ordet «fordeles». En enighet mellom to private parter er således ikke tilstrekkelig. Det vil fortsatt, også i kvotebytte-tilfellet, være myndighetene som fordeler kvotene til det fartøy som faktisk skal fiske kvoten. Det vil være en grunnleggende forutsetning at fiskerimyndighetene til enhver tid har kontroll med hvilket kvantum hvert enkelt fartøy har adgang til å fiske av ulike fiskeslag.

7 Økonomiske og administrative konsekvenser

Arbeidet med å utrede og iverksette spesielle kvoteordninger for nye fartøygrupper vil kreve ressurser hos myndighetene. Dette må imidlertid sees som en del av det ordinære arbeidet i departementet og i Fiskeridirektoratet, og vil ikke kreve tilførsel av økte ressurser.

For næringen vil slike kvoteordninger kunne legge til rette for at den enkelte fartøyeier i større grad vil kunne gjøre individuelle valg for sin fartøydriфт, større muligheter for lik konkurranse mellom ulike fartøygrupper for eksempel om mannskap, og en bedre tilpasning av de ulike fartøygruppene til ressursene. Dette vil legge til rette for bedret lønnsomhet for fartøygruppene totalt sett.

Fiskeridepartementet

t i l r å r :

At Deres Majestet godkjenner og skriver under et framlagt forslag til proposisjon til Stortinget om lov om endring i lov 3. juni 1983 nr. 40 om saltvannsfiske m.v. (spesielle kvoteordninger).

Vi HARALD, Norges Konge,

s t a d f e s t e r :

Stortinget blir bedt om å gjøre vedtak til lov om endring i lov 3. juni 1983 nr. 40 om saltvannsfiske m.v. (spesielle kvoteordninger) i samsvar med et vedlagt forslag.

Forslag til lov om endring i lov 3. juni 1983 nr. 40 om saltvannsfiske m.v. (spesielle kvoteordninger)

I

I lov 3. juni 1983 nr. 40 om saltvannsfiske m.v. gjøres følgende endring:

§ 5 a første og annet ledd skal lyde:

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 som bytte av kvoter.*

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

II

Denne lov trer i kraft straks.
