

Nærings- og fiskeridepartementet
Postboks 8090 Dep
0032 OSLO

Saksbehandler: Kristin Skurtveit
Telefon: 91308763
Seksjon: Fartøy- og deltakerseksjonen
Vår referanse: 14/8708
Deres referanse:
Vår dato: 23.09.2014
Deres dato:

Att:

HØRINGSUTTALELSE - FORSLAG OM ENDRINGER I STRUKTURKVOTETAKET FOR TORSKETRÅL OG RINGNOT.

Vi viser til Nærings- og fiskeridepartementets høringsnotat om endringer i strukturkvotetaket for torskestrål og ringnot datert 23. juni 2014. I høringsnotatet foreslås det å heve kvotetakene for torskestrål fra 3 til 4 kvotefaktorer og for ringnot fra 650 til 850 basistonn. Det foreslås videre å oppheve forbudet i § 8 i forskrift av 4. mars 2005 om strukturkvoteordning for havfiskeflåten vedrørende tildeling av strukturkvote til fabrikkskip. Forbudet innebærer at fabrikkskiprederi bare kan benytte seg av strukturkvoteordningen ved å ta et annet fabrikkskip ut av fiske eller ved å ta ut et fartøy som fryser fangsten om bord og som har installert fryseri før 26. november 2004.

INNLEDNING

Det har siden 1980-tallet vært innført ulike strukturtiltak for havfiskeflåten. Strukturordningene ble etablert som et virkemiddel for å redusere antall fartøy i flåtegrupper hvor fangstkapasiteten overskrider tilgjengelig kvotegrunnlag i overskuelig fremtid. Formålet med strukturkvoteordningene har vært å nærme seg en balanse mellom ressursgrunnlag og fangstkapasitet i vedkommende gruppe.

Med strukturordninger har lønnsomheten i fisket økt. Av figur 3 i høringsnotatet ser vi at gjeldsgraden har blitt redusert betydelig for ringnotflåten siden strukturkvoteordningen ble innført i 2005. Gjeldsgraden for torskestrålflåten har ligget noenlunde stabilt mellom 75 % til 80 % i samme tidsrom.

Til tross for strukturkvoteordningen er det fortsatt overkapasitet i de fleste fartøygrupper. Det er derfor behov for å stimulere til ytterligere kapasitetsreduksjon.

Tall fra høringsnotatet til innføring av strukturkvoteordningen for havfiskeflåten viser at pr. 1. juli 2004 var det 95 fartøy med torskestråltillatelse og 89 fartøy med ringnottillatelse. Etter at ny strukturkvoteordning ble innført har flåten blitt redusert til 37 fartøy med torskestråltillatelse og 79 fartøy med ringnottillatelse (pr. 21. juni 2014).

Av høringsnotatet fremgår at 26 fartøy i ringnotgruppen er "fullstrukturerte" med 650 basistonn samt at flere fartøy er nær ved å være fullstrukturerte slik at strukturingspotensialet i stor grad er tatt ut. Når det gjelder torskestrålfåten er majoriteten av fartøyene tilnærmet fullstrukturerte slik at strukturingsgraden også for denne gruppen i stor grad er tatt ut.

Nærings- og fiskeridepartementet begrunner sitt forslag om økt kvotetak med at fartøyet vil få muligheter til å styrke driftsgrunnlaget og utnytte sin fangstkapasitet fullt ut. Det vises til at strukturkvoteordningen har vist seg som et godt virkemiddel for å nå målet om lønnsomme og helårige arbeidsplasser og ordningen har også vært en viktig forutsetning for at fiskeflåten har greid å tilpasse seg den kraftige kostnadsveksten og den økte konkurransen om maritim arbeidskraft de siste tiårene.

FISKERIDIREKTORATETS VURDERING

Vedrørende økning av kvotetaket for torskestrål fra 3 til 4 kvotefaktorer og for ringnot fra 650 til 850 basistonn.

Generelt

Et av virkemidlene i strukturordningene har vært å sette et kvotetak for tildeling av kvoter for det enkelte fartøy. Siden enhetskvoteordningen og senere strukturkvoteordningen ble etablert har kvotetaket blitt justert for de fleste grupper.

Torskestrålfåten hadde i enhetskvoteordningen av 1996 et kvotetak på 2 kvotefaktorer for såkalte stortrålere og 1,1 for småtrålere. Kvotetaket ble senere oppjustert til 3 for stortrålere og 2,5 for småtrålere. Ved innføringen av strukturkvoteordningen ved Kgl. Resolusjon av 4. mars 2005 ble kvotetakene for torskestrålfåten videreført med 3 kvotefaktorer for stortrålere, mens kvotetaket for småtrålere ble økt fra 2,5 til 3 kvotefaktorer.

For ringnotflåten har kvotetaket på 650 basistonn ligget fast siden enhetskvoteordningen for ringnot ble innført i 1996. Kvotetaket på 650 basistonn ble satt for at det ikke skulle bli for store kvoteforskjeller mellom fartøyene.

Flåtestruktur

Det fremgår av høringsnotatet at torsketrålflåten er redusert betydelig siden innføringen av strukturvotepordningen i 2005 fra 95 fartøy pr. 1. juli 2004 til 37 fartøy pr. 21. juni 2014. For ringnotflåten har det derimot vært en ganske begrenset strukturering fra 89 fartøy med ringnottillatelse pr. 1. juli 2004 til 79 fartøy pr. 21. juni 2014.

Tabellen nedenfor viser utviklingen i antall fartøy med ringnot- og torsketråltillatelse for de siste 10 år.

Tabell 1 Oversikt over antall fartøy med ringnot- og torsketråltillatelse 2004-2013.

År/Gruppe	2004	2005	2006	2007	2008	2009	2010	2011	2012	2013
Ringnot	89	89	85	83	80	80	78	80	80	79
Torsketrål	91	73	60	55	43	42	41	39	38	37

*Kilde Fiskeridirektoratet 19.09.2014. Tall pr. 31.12. det enkelte år

Utifra størrelsen på ringnot- og torsketrålflåten i dag er det grunn til å anta at ytterligere strukturering i hovedsak vil skje i ringnotflåten.

Lønnsomhet og kapasitetsutnyttelse

I høringsnotatet blir både kapasitetsutnyttelsen og lønnsomheten til de to fartøygruppene grundig gjennomgått og vi synes notatet gir en god situasjonsbeskrivelse.

Tall fra høringsnotatet viser at gjeldsgraden i torsketrålflåten i 2012 var på 75 % mens den for ringnot var på 48 %. Dersom økt strukturering medfører oppkjøp av fartøy og finansieres ved hjelp av lånefinansiering vil dette kunne øke gjeldsbelastningen. Dette kan virke negativt inn på flåtegruppens mulighet til fornying. Flåtegruppene vil også kunne bli mer sårbare overfor negative endringer i finansmarkedene og økning i rentenivået. Det vil imidlertid være forholdet mellom inntekter og kostnader, samt egenkapital og forventet utvikling i lønnsomhet og soliditet som vil være avgjørende for fartøyenes mulighet til fornying.

Ved å gi rom for økt strukturering vil en måtte anta at også driftstiden (antall driftsdøgn) vil øke. Som tallene i høringsnotatet viser har torsketrålflåten ligget stabilt på rundt 300 driftsdøgn over mange år. Denne flåten har derved ikke mye å gå på kapasitetsmessig med mindre fartøyene oppgraderes/fornyes slik at fangsteffektiviteten øker. Når det gjelder ringnotflåten har denne hatt en betydelig nedgang i antall driftsdøgn fra 274 driftsdøgn i 1998 til 167 driftsdøgn i 2012. Dette betyr at kapasiteten i ringnotflåten blir dårlig utnyttet. Etter vår vurdering er det uheldig at ringnotfartøyene bare har fiskeriaktivitet i 5-6 måneder pr. år. Målet bør være å ha aktivitet det meste av året.

Fornyning av flåten

Et av målene med strukturordningene er å øke lønnsomheten i flåten slik at den blir istand til å fornye seg. Jevn fornyning av flåten må anses som nødvendig med tanke på bedre og tryggere arbeidsplasser (helse/miljø/sikkerhet), bedre fangsthåndtering og bedre kvalitet på råstoffet. Samtidig reduserer ny motorteknologi utslippene, noe som gir en miljøgevinst.

Nedenfor følger oversikt som viser byggeår for fartøy i ringnot- og torskestrålflåten for de siste 10 år.

Tabell 2 Oversikt over byggeår for fartøy med ringnottillatelse i årene 2004-2013

Ringnot										
Byggeår/År	2004	2005	2006	2007	2008	2009	2010	2011	2012	2013
1942-1957	2	4	1	1	1	1	1	1	1	1
1958-1965	1	1	1	1	1	1	1	1		
1966-1969	10	9	6	7	5	5	5	5	5	5
1970-1975	2	3	1	1						
1976-1979	9	8	9	7	7	7	8	6	6	4
1980-1985	3	2	3	2	2	2	2	2	1	1
1986-1989	7	6	6	6	6	6	6	5	6	5
1990-1995	5	5	5	3	3	3	3	4	3	3
1996-1999	25	25	28	28	28	29	27	27	28	26
2000-2005	25	25	24	25	25	24	23	25	23	21
2006-2009		1	1	2	2	2	2	3	3	3
2010-2013								1	4	10
Totalt antall fartøy	89	89	85	83	80	80	78	80	80	79

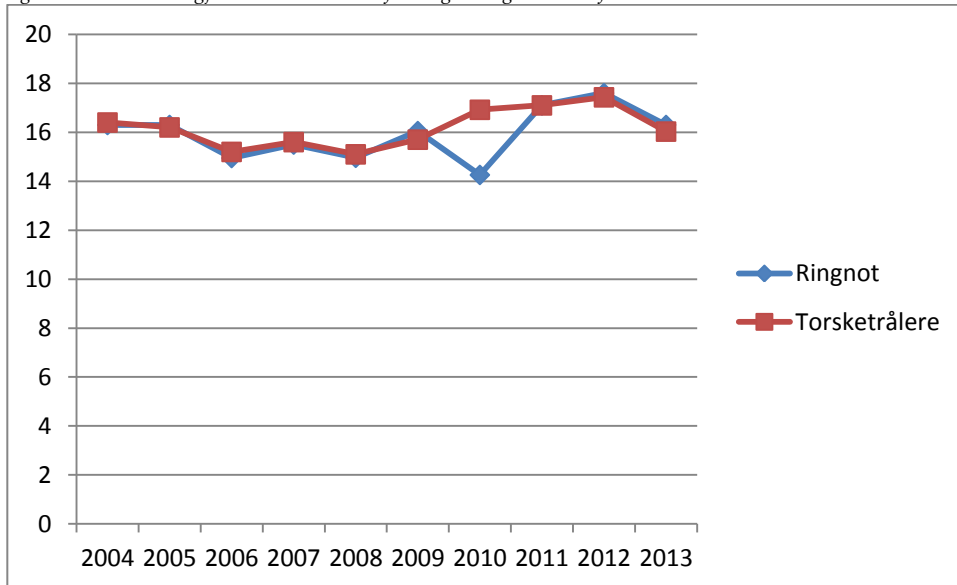
Tabell 3 Oversikt over byggeår for fartøy med torskestråltillatelse i årene 2004-2013

Torskestrålere										
Byggeår/År	2004	2005	2006	2007	2008	2009	2010	2011	2012	2013
1942-1957	1									
1958-1965								1	1	1
1966-1969	4	2	1	1	2				1	1
1970-1975	19	12	11	9	5	5	4	2	2	2
1976-1979	14	11	4	1						
1980-1985	4	3	2	2	2	3	3	2	2	1
1986-1989	20	14	11	13	9	8	8	5	5	3
1990-1995	4	5	4	4	4	5	4	4	4	1
1996-1999	10	12	15	12	10	10	11	13	11	9
2000-2005	15	14	12	13	11	11	11	12	11	10
2006-2009										
2010-2011									1	9
Totalt antall fartøy	91	73	60	55	43	42	41	39	38	37

*Kilde Fiskeridirektoratet pr. 19.09.2014

Nedenfor følger videre oversikt over gjennomsnittsalderen i ringnot- og torsketrålflåten de siste 10 år.

Figur 1 Oversikt over gjennomsnittsalderen for ringnot- og torsketrålflåten i årene 2004-2013



Tabell 4 Oversikt over gjennomsnittsalder for fartøy med ringnot- og torsketråltillatelse i årene 2004-2013.

År	Gjennomsnittsalder	
	Ringnot	Torsketrålere
2004	16,3	16,4
2005	16,3	16,2
2006	14,95	15,2
2007	15,5	15,6
2008	14,96	15,1
2009	16,05	15,7
2010	14,26	16,92
2011	17,1	17,1
2012	17,6	17,43
2013	16,3	16,03

*Kilde Fiskeridirektoratet pr. 19.09.2014

Oversiktene viser at gjennomsnittsalderen har variert mellom ca. 15 år og 17,5 år for begge flåtegrupper siden den siste strukturvoteordningen trådte i kraft 4. mars 2005. Høyeste gjennomsnittsalder på 17,6 og 17,43 år finner vi i 2012. Oversikten viser imidlertid at det fra 2012 til 2013 har skjedd en nedgang i gjennomsnittsalder for begge grupper. Dette skyldes delvis at en stor andel nybygg er kontrahert siden november/desember 2011 som følge av den såkalte "nybyggsordningen", nå avløst av en "leiefartøyordning" i påvente av nybygg. Ordningen har lagt til rette for at rederi kan selge sitt gamle fartøy på et økonomisk gunstig tidspunkt og la salgssummen inngå som en del av finansieringen av nybygget mens kvotegrunnlaget til det gamle fartøyet blir fisket med et annet fartøy i byggeperioden. Med det antall

nybygg som er kontrahert må ordningen sies å ha vært vellykket og ha virket etter sin hensikt.

Utifra de tillatelser som er gitt de siste 2 år er det forventet at gjennomsnittsalderen i ringnot- og torsketralflåten vil senkes ytterligere i 2014 og 2015 som følge av innføring av nybygg i medhold av denne ordningen.

Som en følge av et stort antall nybygg de kommende årene kan vi forvente økt interesse for ytterligere strukturering for å bedre lønnsomheten for fartøyene. Fiskeridirektoratet har blitt kontaktet av flere rederi som vurderer ytterligere strukturering etter en eventuell økning av kvotetaket.

Geografisk fordeling av flåten

I gjeldende strukturkvoteordning er det fastsatt ulike begrensninger for å ivareta distriktpolitiske hensyn. De fastsatte begrensningene skal være tilpasset strukturen i hver fartøygruppe, betydningen i distriktene langs kysten osv.

For ringnotflåten er det fastsatt avkortingsregler på mellom 5 % og 40 % avhengig av hvor det uttatte og gjenværende fartøy er hjemmehørende. For torsketralflåten kan det ikke tildeles strukturkvote eller deler av strukturkvote til fartøy som er registrert i Sør-Norge på grunnlag av uttak av fartøy som pr. 1. januar 1996 var innført i registeret i Finnmark, Troms eller Nordland.

Disse begrensningene vil ivareta en geografisk fordeling av flåten mellom Sør-Norge og Nord-Norge slik at man unngår en uønsket grad av sentralisering av fartøy/kvotegrunnlag til en region. En økning av kvotetaket vil imidlertid kunne påvirke antall fartøy innen Nord-Norge og innen Sør-Norge avhengig av hvilken region som vil ha størst struktureringsgrad.

Landingsmønster

Samling av kvoter på færre fartøy og en eventuell endring av den geografiske fordelingen av flåten innen den enkelte region kan få konsekvenser for landingsmønsteret. Endringer i landingsmønsteret som følge av strukturendringer i fiskeflåten kan videre føre til endringer i sysselsetting i foredlingsleddet og tilknyttet virksomhet.

Eierkonsentrasjon

Dersom økt strukturering innebærer at rederi utvider flåten sin ved oppkjøp av flere fartøy kan dette føre til økt eierkonsentrasjon. Dersom struktureringen skjer innenfor rederiets nåværende flåte vil dette imidlertid ikke føre til økt eierkonsentrasjon.

Reguleringsmessige forhold

I ringnotgruppen har man et spenn fra laveste basiskvote på 256 tonn til høyeste basiskvote på 650 tonn. Fra et reguleringssynspunkt vil et slikt spenn være uproblematisk i fiskeri med høye gruppekvotes. Dette gir imidlertid utslag i fiskeri der det er svingninger i bestanden som gjør at gruppeknoten enkelte år er svært lav. Dette har man siste år sett i loddefisket ved Grønland, Island og Jan Mayen, fisket etter sild i Skagerrak og fisket etter lodde i Barentshavet.

Det er et omforent ønske i næringen at ringnotgruppen skal reguleres med kvoter satt med bakgrunn i universalnøkkelen. Næringen ønsker ikke like maksimalkvoter da fartøy med strukturkvoter ikke får uttelling for investeringene de har foretatt.

En lav gruppekvote kan ikke fordeles ut på alle fartøyene i flåtegruppen.

Fiskeridirektoratet må da finne alternative måter å regulere fisket på. En metode kan være å bruke loddtrekning som virkemiddel. Dersom man tar i bruk en loddtrekningsordning er det nødvendig å fastsette faktoren så høyt at fartøy med lav basiskvote får tilstrekkelig kvote som gjør det økonomisk forsvarlig å delta dersom fartøyene skulle bli trukket ut. Siden fiskefeltene i loddefisket ved Island, Grønland og Jan Mayen ligger langt unna og været er veldig ustabil på den tiden av året fiskeriet pågår, må kvotene være av en viss størrelse. Eksempelvis vil en kvotefaktor på 3 medføre kvoter i størrelsesorden 768 tonn til 1 950 tonn. Dersom kvotetaket øker til 850 tonn vil spennet være i størrelsesorden 768 tonn til 2 550 tonn. Et stort spenn medfører at en allerede begrenset gruppekvote blir fordelt på få fartøy, der de største fartøyene får veldig høye kvoter. Det samme vil være tilfelle dersom man bruker andre reguleringsmetoder f. eks. fastsette utseilingsstopp når man har sendt ut tilstrekkelig antall fartøy til at kvoten i det aktuelle fiskeriet blir tatt.

En metode kan være å sette faktoren lavere slik at det er plass til flere fartøy i fisket. Konsekvensen av en slik ordning vil imidlertid være at fartøy som ikke har strukturert evt. har små strukturkvoter ikke vil få lønnsom drift.

En økning av kvotetaket for ringnot fra 650 tonn til 850 tonn vil derfor kunne gi nye utfordringer i reguleringene av fiskeri med lavt kvotegrunnlag.

På grunn av store kvoter har man ikke hatt samme problem for torsketralerne som beskrevet for ringnotgruppen. Det kan imidlertid bemerkes at man kan komme opp i tilsvarende problemstilling dersom kvotegrunnlaget for denne gruppen går ned.

Oppsummering

En økt mulighet for strukturering må forventes å øke gjeldsbelastningen for dem som gjør seg nytte av ordningen. Å benytte seg av strukturkvoteordningen etter en eventuell økning i kvotetaket er imidlertid frivillig. Det vil derfor være den enkelte

aktør som vil være best egnet til å vurdere om ytterligere strukturering er egnet til å øke fartøyets lønnsomhet.

Etter en samlet vurdering finner Fiskeridirektoratet å kunne støtte forslaget om å øke kvotetaket for torsketrål fra 3 til 4 kvotefaktorer og å øke kvotetaket for ringnot fra 650 til 850 basistonn.

Vedrørende forslag om oppheving av forbudet i § 8 i strukturkvoteforskriften for havfiskeflåten om at fabrikkskip bare kan strukturere mot andre fabrikkskip eller frysetrålere med fryseanlegg installert før 26. november 2004.

I tidligere enhetskvoteordninger var det forbud mot å strukturere fabrikkskip mot andre fartøy enn fabrikkskip. Forbudet var satt for å unngå at strukturordninger bidrar til en forskyvning av produksjonen fra land til sjø.

Ved innføringen av strukturkvoteordningen i 2005 ble dette myket opp ved at fabrikkskip også kunne strukturere seg mot frysetrålere med fryseanlegg installert før 26. november 2004. Begrunnelsen for å myke opp regelverket den gang var at kostnadene for fabrikkskip til å utvide driftsgrunnlaget var svært høye og at sammenslåingsmulighetene var små.

Departementet foreslår nå en ytterligere oppmykning ved at fabrikkskip skal kunne struktureres mot alle frysetrålere uavhengig av når fryseanlegget er installert. Som begrunnelse vises det til at de aller fleste torsketrålere i dag har installert fryseri og at det derfor kan virke underlig å skille mellom fartøy som installerte fryseri før og etter en viss skjæringsdato, særlig med tanke på at de to gruppene fritt kan strukturere seg imellom. Det vises også til at en opphevelse av forbudet bare vil føre til en begrenset forskyvning av forholdet mellom produksjon på land og produksjon på sjø. Det nevnes også at alternativet til ombordproduksjon i dag like gjerne kan være eksport av fryst fisk for bearbeiding i utlandet.

Fiskeridirektoratet vil bemerke følgende:

Det er en fiskeripolitisk målsetting at forholdet mellom produksjon på sjø og land ikke bør forskyves i retning av større grad av ombordproduksjon.

Utgangspunktet er at ombordproduksjon av fangst for fartøy med torsketråltillatelse er forbudt, jf. § 2-3 i konsesjonsforskriften av 13. oktober 2006. En konsekvens av dette er at fartøy som ikke har en eksplisitt tillatelse til å drive ombordproduksjon i medhold av torsketråltillatelsen eller strukturkvote torsketrål er omfattet av forbudet. Dette medfører videre at strukturkvoter som tildeles fabrikkskip på grunnlag av uttak av en ren frysetråler vil være omfattet av forbudet mot

ombordproduksjon. Etter vår vurdering vil en opphevelse av forbudet i § 8 i strukturkvoteforskriften som foreslått derfor ikke medføre en dreining av produksjonen fra land til sjø.

På denne bakgrunn støtter Fiskeridirektoratet departementets forslag om å oppheve forbudet i § 8 i strukturkvoteforskriften.

Vi ser imidlertid at det kan være utfordringer knyttet til at et fartøy har tillatelse til å drive ombordproduksjon tilknyttet torsketråltillatelsen, men ikke har slik tillatelse knyttet til en eller flere av fartøyets strukturkvoter. Det vil imidlertid være rederiets eget ansvar å sørge for at den fangst som det ikke er adgang til å produsere om bord, leveres til anlegg på land.

Skal et fabrikkskip kunne drive ombordproduksjon på grunnlag av uttak av en frysetråler med tillatelser som er omfattet av ombordproduksjonsforbudet i konsesjonsforskriften § 2-3 må det eventuelt søkes om opphevelse av forbudet. Fiskerimyndighetene har til nå ikke vært positive til dette.

Med hilsen

Truls Konow
seksjonssjef

Kristin Skurtveit
seniorrådgiver

Mottakerliste:

Nærings- og fiskeridepartementet Postboks 8090 Dep 0032 OSLO

Kopi til:

Fartøy- og deltakerseksjonen Postboks 185 - 5804 BERGEN

Sentrum

Utviklingsseksjonen Postboks 185 - 5804 BERGEN

Sentrum

Reguleringsseksjonen Postboks 185 - 5804 BERGEN

Sentrum

Statistikkavdelingen Postboks 185 5804 BERGEN

Sentrum

Kristin Skurtveit

Elisabeth Haavig Bakke

Håvard Holder

Rune Løvås

Liv Holmefjord

Aksel Eikemo

Inger-Anne Arvesen

Inger Ellingsen

Claudia Correia da Silva