

Nærings- og fiskeridepartementet
Postboks 8090 Dep

0032 OSLO

Adm.enhet: Fartøy- og deltakerseksjonen
Saksbehandler: Håvard Holder
Telefon: 97432127
Vår referanse: 17/11898
Deres referanse:
Dato: 13.10.2017

HØRINGSSVAR - FORSLAG OM UTVIDET BRUK AV LEIEFARTØY I ÅPEN GRUPPE

1 INNLEDNING

Vi viser til Nærings- og fiskeridepartementets høringsbrev av 28. august 2017 vedrørende utvidet bruk av leiefartøy i åpen gruppe. Regionkontorene og instanser internt i Fiskeridirektoratet har fått anledning til å uttale seg om saken, som er forsøkt innpasset i dette brevet i den grad det har vært mulig.

Forslaget går ut på at leiefartøyordningen utvides til også å omfatte fartøy som bare har driftsgrunnlag i åpne fiskeri. Som kjent ble det i fjor åpnet for at eiere av fartøy med driftsgrunnlag i lukkede fiskeri som også deltok i åpen gruppe i andre fiskeri, ved forlis og havari, også skulle få anledning til bruke leiefartøy i de åpne gruppene som vedkommende deltok i med det havarerte fartøyet.

Forslaget her innebærer altså at ordningen med leiefartøy utvides og kobles fra kravet om at fartøyet må ha deltakeradgang i lukket gruppe. Åpne grupper vil da bli likestilt med lukkede grupper med tanke på adgang til å benytte leiefartøyordningen ved forlis og havari, med unntak av kravet til aktivitet i minst to av de tre siste avsluttede kalenderår på havarifartøyet.

Vi vil innledningsvis bemerke at dersom det skal innføres en ordning med leiefartøy i åpen gruppe, bør ordningen være snevert avgrenset av konkrete vilkår som i minst mulig grad medfører krav til saksbehandling, registrering og kontrollvirksomhet i

forvaltningen. Det kan nok likevel stilles spørsmål ved om det lar seg gjøre å innføre en leiefartøyordning i åpen gruppe uten å gå på akkord med disse hensynene.

Videre er Fiskeridirektoratet bekymret for at forslaget om leiefartøyordning i åpen gruppe kan lede til økt kapasitet i allerede hardt pressede fiskerier, samt ytterligere legge opp til skjult kvoteleie i næringen.

2 POTENSIELLE SØKERE

I oversikten her har vi gjort et utvalg av praktisk viktige fiskerier for å illustrere hvordan en ordning om leiefartøy i åpen gruppe kan slå ut med hensyn til søkermasse. Fiskeriene vi har tatt for oss er torsk nord for 62 graden, norsk vårgytende sild og leppefisk.

2.1 Åpen gruppe torsk nord - potensielle søkere til ny leiefartøyordning

Tabell 1 viser oversikt over antall fartøy i åpen gruppe for de utvalgte fiskeriene, samt gir et anslag for hvor mange fartøy som er omfattet av eksisterende leiefartøyordning og potensielle nye fartøy

Tabell 1: Antall fartøy i åpen gruppe i utvalgte fiskerier

| | Torsk, nord | NVG | Leppefisk | Blåkveite |
|--------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------|-------------|-----|-----------|-----------|
| Antall fartøy i åpen gruppe 2016 | 2 268 | 162 | 470 | 477 |
| Fartøy i åpen gruppe med tillatelse i andre kystfiskerier per 31.12.2016 | 94 | 86 | 57 | 393 |
| Fartøy i åpen gruppe med deltakelse i to av årene 2014-2016 uten tillatelse i andre kystfiskerier og med eier på blad B ¹ | 855 | 15 | 196 | 11 |

¹ For ikke å telle et fartøy flere ganger, har en vært nødt til å sette betingelsen at eier av fartøy må eie over 50 prosent for at fartøyet skal telle med.

Tabell 2 gir en fylkesvis oversikt over potensielle søkere til ny leiefartøyordning for åpen gruppe i utvalgte fiskerier.

Tabell 2 Antall fartøy i åpen gruppe med deltakelse i minst to av årene 2014-2016 uten tillatelse i andre kystfiskerier og med eier på blad B

| Fylke | Torsk, nord | NVG | Leppefisk | Blåkveite |
|------------------|-------------|-----------|------------|-----------|
| Finnmark | 199 | | | 8 |
| Troms | 133 | 5 | | 2 |
| Nordland | 312 | 5 | 4 | 1 |
| Nord-Trøndelag | 31 | 4 | 12 | |
| Sør-Trøndelag | 46 | 1 | 18 | |
| Møre og Romsdal | 100 | | 39 | |
| Sogn og Fjordane | 18 | | 14 | |
| Hordaland | 7 | | 45 | |
| Rogaland | 5 | | 19 | |
| Vest-Agder | 2 | | 20 | |
| Aust-Agder | | | 13 | |
| Telemark | 1 | | 8 | |
| Vestfold | 1 | | 3 | |
| Østfold | | | 1 | |
| | 855 | 15 | 196 | 11 |

I henhold til statistikk fra Fiskeridirektoratets nettsider

(<https://www.fiskeridir.no/Yrkesfiske/Statistikk-yrkesfiske/Fiskere-fartoy-og-tillatelser/Konsesjoner-og-deltakeradganger>) hadde vi i 2016 følgende antall deltakeradganger (lukket gruppe) i følgende fiskeri:

Torsk, hyse og sei nord for 62: 1779

NVG: 280

Makrell (not og garn/snøre) 397

Videre har det i 2016 ved Fiskeridirektoratets regionkontor vært til behandling 40 søknader om leiefartøy ved forlis/havari i deltakerregulerte fiskeri. Søknadene har fordelt seg slik:

Torsk, hyse og sei nord for 62 26 stk

NVG 8 stk

Makrell (not og garn/snøre) 6 stk

Vi ser her at 1,5 % av deltakeradgangene i fisket etter torsk, hyse og sei nord for 62 graden N, 2,8 % av deltakeradgangene i NVG-sild og 1,5 % av deltakeradgangene i makrell har vært omfattet av søknader om leiefartøy ved forlis og havari.

Om tilsvarende prosent som over legges til grunn for å gi et anslag over potensielle søknader den foreslåtte ordningen fører med seg, utgjør dette i antall søknader som følger:

| | |
|---------------------------------|------|
| Torsk, hyse og sei nord for 62: | 12,8 |
| NVG: | 0,4 |
| Makrell: | 2,9 |

Likevel er det slik at i deltakerbegrensede fiskeri har en også hatt ordningen med leiefartøy ved kontrahering av nybygg. Dersom det ikke hadde vært en nybyggsordning for disse fartøyene må det nok antas at noen av søknadene som er kommet inn under nybyggsordningen i stedet hadde blitt behandlet under den ordinære leiefartøyordningen. Det er derfor grunn til å anta at antall leiefartøy i åpen gruppe vil utgjøre en større prosentandel av de som omfattes av ordningen, enn det som har vært tilfellet for fartøy med deltakeradgang i lukket gruppe. Da det det ikke er deltakeradgang i fisket etter blåkveite kan det ikke gjøres tilsvarende anslag her.

3 UMIDDELBARE UTFORDRINGER MED ORDNINGEN

3.1 Kvotefastsettelse, avrekning, salgslagenes rolle mv.

Om ordningen innføres må det avklares hvordan kvotefastsettelsen skal gjøres, det vil si om det er leiefartøyet eller det havarerte fartøyets størrelse som skal legges til grunn når kvoten fastsettes. Fiskeridirektoratet legger til grunn at det mest prinsipielt riktige er at det havarerte fartøyets størrelse her legges til grunn.

Samtidig er det viktig å være klar over at Fiskeridirektoratet ikke har registre hvor fartøyene som kan delta i åpen gruppe inngår. Forklaringen bak dette er at åpne grupper er dynamiske masser i motsetning til lukkede grupper, jf. definisjonen i deltakerforskriften § 2 bokstav b hvor det heter at en deltakeradgang er «adgang til å delta i et fiskeri hvor det er fastsatt et største antall fartøy som gis adgang til fiskeriet (lukket gruppe).

Det er derfor slik at siden kvotene på fartøynivå i åpne grupper ikke fremgår av Fiskeridirektoratets registre vil det heller ikke her være noen ordning som viser kvoteoverføring ved leiefartøyordningen i åpen gruppe, slik ordningen i lukket gruppe er i dag. En minimumsløsning som kan gjøres manuelt er å legget inn et notat i merknadsfeltet om at eksempelvis fartøy X er tatt ut i en leiefartøyordning hvor fartøy Y er leiefartøy for X. Vi kan derfor se for oss at det må innføres manuelle kontrollrutiner i salgslagene for å sikre at fangsten registreres og avregnes korrekt på det enkelte fartøy.

Kvotekontrollen av spesielt torskefisket må antas å bli mer krevende dersom det gis adgang til bruk av leiefartøy i åpen gruppe. Det fiskes allerede torsk i åpen gruppe på ordinære kvoter, kystfiskekvote og ferskfiskordning, og det er tidvis komplisert å føre landet fangst på riktig ordning. En kvotekontroll der det også må tas hensyn til leiefartøy, vil gjøre det enda mer krevende å holde kontroll med oppfisket kvote i disse gruppene.

3.2 Økt ressursbruk for forvaltningen

Vi legger til grunn at en leiefartøyordning i åpen gruppe vil føre til økt administrativ belastning på forvaltningen, både i første- og anneninstans.

Vi ser for oss at det vil bli svært krevende å skulle ta stilling til hvilke type og størrelse av leiefartøy som skal kunne tillates for et åpent fartøy på f.eks. 5,4 meter som de to-tre siste årene har fisket hele sin kvote i en eller flere åpne reguleringsgrupper.

Erfaringer med leiefartøysøknadene i lukkede grupper er at søknadene tradisjonelt har krevd betydelige ressurser både ved saksbehandling og etterfølgende kontroll for sikre at det er tale om reelle forlis og havari, og at det er et reelt leieforhold av fartøy. Så vidt vi kan se er det ingen grunn til anta at disse utfordringene vil være mindre i åpen gruppe.

3.3 Press på fiskermanntallet

Økt lønnsomhet og generelt gode tider i fiskerinæringa har medført et økende press for opptak i fiskermanntallet, spesielt på blad A. «Urettmessig» oppføring i fiskermanntallet, og deltakelse i åpne reguleringsgrupper, får minimale konsekvenser for den det måtte gjelde. Mange fartøy i åpne reguleringsgrupper drives i dag av *hovedsmann* og ikke *eier*. Fartøyets omsetning, og fartøyeiers andel («leieinntekt»/ båtslott) bidrar dermed til fortsatt oppføring i fiskermanntallet for fartøyeier.

Det er også verdt å merke seg at flere av blad B-fiskerne som eier fartøy som deltar i åpne grupper har fast plass med annet fartøy og egentlig bare driver fiske i åpen gruppe i de perioder de har friturer fra sitt «egentlige» arbeid.

4 VIRKNINGER AV ORDNINGEN

4.1 Kapasitetsøkning i åpen gruppe

Forslaget går i motsatt retning av bestillingen til departementet i brev av 5.9.2017 om tiltak for å begrense overgangen av deltakere fra åpen til lukket gruppe. Adgang til bruk av leiefartøy må antas å medføre en kapasitetsøkning i de fiskerier der det tillates, og vil slik sett måtte antas å innebære økt belastning på de kvoter/avsetninger som er gjort til åpen gruppe i de ulike fiskerier.

For mange fiskerier vil dette ikke by på problemer, fordi kvoten/avsetningen til de åpne gruppene ikke fiskes opp. For andre fiskerier, spesielt fisket etter torsk nord for 62 grader nord, kongekrabbefisket og fisket etter NVG-sild, vil adgang til bruk av leiefartøy i åpen gruppe medføre en kapasitetsøkning i allerede svært pressede kvotegrupper. Dette vil få ekstra betydning der TAC og dermed totalkvoten må reduseres, slik at også gruppekvoten eller avsetningen til åpen gruppe må reduseres. For torskefisket vil derfor en viss reduksjon i avsetningen til åpen gruppe kunne forventes fra 2018 av. Fra næringen er det gjentatte ganger fremsatt ønsker om kapasitetsreduksjon i fisket etter torsk i åpen gruppe, fordi gruppekvoten overfiskes og kan komme til fradrag i neste års gruppekvote gjennom ordningen for kvotefleksibilitet fra år til år.

Konkrete tiltak for å redusere fiskepresset i åpne grupper er drøftet i Fiskeridirektoratets høring av deltakerforskriften for 2018. Det kan derfor være inkonsekvent å tillate leiefartøy i åpen gruppe da dette som nevnt høyst sannsynlig vil medføre økt ressursuttak i de samme gruppene.

4.2 Skjult kvoteleie/struktur

Omgåelse av leiefartøyordningen har alltid vært en utfordring for forvaltningen. Dette skjer ved utleie av en kvote til eier av et fartøy som gjerne er fullstrukturert, men som ønsker å fiske mer. En omgåelse av ordningen her består i at vedkommende som vil leie ut sin kvote, det vil si «havaristen» ordner et fiktivt eller fingert havari med mer eller mindre bidrag fra et verksted til attestasjonsformål. «Havaristen» overtar da ikke fartøyet som ved et vanlig leieforhold. «Utleier» driver det i stedet videre for egen regning og risiko, men med kvotegrunnet som kom fra det «havarerte fartøy». Leieforholdet av fartøyet er i disse tilfellene proforma, mens realiteten er at det foregår leie av kvote.

Det er grunn til å anta at det har foregått en omgåelse av regelverket til tross for streng behandling og praksis. Det er f. eks. påfallende at det på slutten av året eller på slutten av sesongfiskerier ofte er en større pågang av søknader om erstatningsfartøy ved havarier enn ellers i året. Dette betinger stor grad av ærlighet og handling etter intensjon både fra søkeren og fra det verksted som attesterer søknaden.

Etter Fiskeridirektoratets syn er det derfor god grunn til å være bekymret over at slike kvoteutleie- situasjoner vil bre om seg i åpen gruppe om leiefartøyordningen her innføres.

5 HVILKE KRAV SOM BØR STILLES HVIS ORDNINGEN INNFØRES

5.1 Krav til skipper/ mannskap

For å unngå kvoteleie i størst mulig grad bør det i åpne grupper etter Fiskeridirektoratets syn ikke være anledning til å benytte mannskap eller skipper fra leiefartøyet. Dette må havaristen stå for selv. Et slikt krav vil naturligvis motvirke misbruk av ordningen. Samtidig bør en eventuell ordning om leiefartøy i åpen gruppe også måtte harmoniseres i tråd med høringen av deltakerforskrift for 2018 hvor det legges opp til innføring av et forbud om bruk av leieskipper i åpne grupper. De forhold som taler for innføring av et leieskipperforbud i åpen gruppe, gjelder så vidt Fiskeridirektoratet kan se, i enda større grad ved innføring av en leiefartøyordning i åpen gruppe. Konsekvensene også her bør da være at fartøyeier på det havarerte fartøyet også må være høvedsmann på leiefartøyet.

5.2 Krav til fartøy

Dersom fartøy med stor fangsteffektivitet går inn som leiefartøy for fartøy med lav fangsteffektivitet i fiskerier der fartøy med lav fangsteffektivitet har høy grad av overregulering, vil det kunne føre til at fartøygruppens/lengdegruppens maksimalkvoter fiskes opp tidligere enn forutsatt på bekostning av andre fartøy i gruppen med «normal» fangsteffektivitet.

Dersom ordningen innføres bør det fortsatt sikres at flåtegruppen som kan benyttes som leiefartøy også størrelsesmessig må oppfylle vilkårene som gjelder med tanke på størrelse for akkurat dette havarerte fartøyet som man har for hånden. Om eier med det havarerte fartøyet måtte forholde seg til hovedregelen om størrelsesgrense under 11 m.s.l, jf. deltakerforskriften er det rimelig at tilsvarende størrelse må gjelde for leiefartøyet. Tilsvarende er det rimelig at dersom (eier av) det havarerte fartøyet var omfattet av unntaksbestemmelsene i deltakerforskriften § 12 og dermed hadde fartøy over 11 m.s.l, er det heller ikke urimelig at leiefartøyet også kan være over størrelsesgrensen.

I stedet for å stille krav til leiefartøyets størrelse kan det derfor vurderes om leiefartøyet skal få adgang til å fiske det havarerte fartøyets fulle kvoter, eller en kvote justert forholdsmessig etter leiefartøyets lengde og utstyrsinnretning dersom det er store avvik i lengde og utrustning mellom det havarerte fartøyet og leiefartøyet.

5.3 Krav til eierskap og bosted

For torskefisket i åpen gruppe kan fiskere bosatt i bestemte kommuner fiske innenfor en egen kvoteavsetning kalt kystfiskekvoten, se torskeforskriften § 23. Det bør tas stilling til hvorvidt et leiefartøy som trer inn for et fartøy eiet av fisker fra en slik kommune skal få adgang til å fiske innenfor kystfiskekvoten i tilfeller der eieren av leiefartøyet ikke bor innenfor ordningens virkeområde.

Det gjøres også oppmerksom på at det for deltakelse i åpen gruppe i kongekrabbefisket er stilt krav i deltakerforskriften § 40 bokstav d, om at eier av fartøyet må være manntallsført i

Øst-Finnmark. Det kan vurderes om man skal ta stilling til hvorvidt det skal stilles tilsvarende krav til eierskap i Øst-Finnmark også av fartøy som treer inn som leiefartøy for slike fartøy.

Av forslaget fremgår det blant annet at det skal stilles krav om at fartøyeier er ført på blad B i fiskermanntallet og at eier har deltatt med fartøyet i åpen gruppe i de aktuelle fiskeriene i minst to av tre siste avsluttede kalenderår forut for forliset eller havariet. Dersom det stilles krav om manntallsføring på blad B for havaristen, må en være klar over at datagrunnlaget for fiskermanntallet som baserer seg på opplysninger fra trygdemyndighetene og skattemyndighetene kan inneholde feil og mangler. Tidvis kan disse opplysningene også være av en slik karakter at det må utøves skjønn.

Fiskeridirektoratet antar at grunnen til at eiere på blad A ikke er omfattet av forslaget om leiefartøyordning i åpen gruppe, er at heltidsfiskere i større grad enn deltidsfiskere er avhengig av inntekten fra fisket, og vil være mest utsatt ved forlis/havari.

5.4 Aktivitetskrav

Etter direktoratets syn er et aktivitetskrav for det havarerte fartøyet grunnleggende for at en leiefartøyordning i åpen gruppe kan fungere. Aktivitetskravet kan likevel spesifiseres ytterligere. Slik ordningen er foreslått, kreves det kun at fartøyet har «deltatt» i de aktuelle fiskeriene i to av de siste tre årene. Det legges da i praksis opp til at tilnærmet hele kvotegrunnlaget til et fartøy som har landet enkeltfangster de foregående to år «overføres» til et leiefartøy, som dermed kan fiske og lande to fartøy sine kvoter.

Dersom det stilles konkrete krav til *landet kvantum* i de aktuelle fiskeriene i to av de tre foregående år, vil en slik adgang kunne begrenses. For eksempel kan det stilles krav om at en viss andel av fartøyets kvote i det aktuelle fiskeri er landet i minst to av de tre foregående år.

Å vurdere fangsten i lys av siste 12 eller 24 måneder anses uhensiktsmessig, fordi det kan slå ulikt ut avhengig av om man er innenfor eller utenfor sesongen i det aktuelle fiskeri idet leiesituasjonen oppstår. Vi vil fraråde å utforme et eventuelt krav slik at det må være landet fangst av en viss verdi. Dette gjøres i kongekrabbereguleringen (forskrift av 19. desember 2017 om fangst av kongekrabbe øst av 26° Ø mv. i 2017 § 4), og kan gi insentiver til pro forma-lignende landinger der fangst selges til overpris og kjøpes tilbake av fartøyene selv for å oppfylle kravet. Etter direktoratets syn bør et aktivitetskrav, dersom det skal spesifiseres, knyttes til vekt på landet fangst. Et aktivitetskrav for leiefartøy i åpen gruppe bør også sees i lys av i hvilken utstrekning det stilles lignende aktivitetskrav for leiefartøy for fartøy som opererer både i lukket og åpen gruppe.

5.5 Tidsbegrensning

For å redusere faren for at leiefartøyordningen misbrukes kan det også i åpen gruppe inntas en tidsbegrensning på hvor lenge et fartøy kan være leiefartøy for et havarert/forlist fartøy, jf. gjeldende instruks om tildeling av leiefartøytillatelse mv. av 7.2.2017 punkt 6.

6 AVSLUTNING

Forslaget kan føre til økt press på ressursuttaket i gruppen ved at kvantum som ellers ikke ville blitt fisket, blir fisket i kraft av den foreslåtte endringen i leiefartøyordningen.

På tross av at søknadsmengden tilknyttet ordningen kan synes å bli begrenset, fører den enkelte søknad om leiefartøy med seg betydelig ressursbruk når ordningen skal følges opp.

Ulempene som vil være knyttet til en leiefartøyordning i åpne reguleringsgrupper er etter vårt syn så store at vi vil fraråde at ordningen innføres.

Med hilsen

Truls Konow
seksjonssjef

Håvard Holder
seniorrådgiver

Brevet er godkjent elektronisk og sendes uten håndskreven underskrift

Mottakerliste:

Nærings- og fiskeridepartementet Postboks 8090 Dep 0032 OSLO