



JIM/SR

Ålesund 23. september 2022

Nærings- og fiskeridepartementet
Norges Fiskarlag

Høringssvar – sentrale tema for ny kvotemelding

1. Bakgrunn

Fiskebåt viser til Nærings- og fiskeridepartementets høringsnotat av 6. juli d.å. om sentrale tema for ny kvotemelding. Høringen er delt inn i fire høringsnotat som behandler følgende tema:

- Rammebetingelser for den minste kystfiskeflåten
- Gruppeinndeling i kystfiskeflåten og relevante størrelsesbegrensninger
- Fordeling av strukturgevinst fra utløpt tidsbegrensning i strukturkvoteordningen
- Kvotefordeling for nordøstarktisk torsk og nvg-sild

Fiskebåt har følgende kommentarer til de aktuelle høringsnotatene:

2. Rammebetingelser for den minste kystfiskeflåten

Fiskebåt er opptatt av at den nye kvotemeldingen bidrar til å skape ro og stabilitet i næringen om de politiske rammevilkårene. Dette gjelder ikke minst stabilitet i kvotefordelingen mellom fartøygruppene. Dersom det skal bli ro i næringen mener Fiskebåt at også de minste fartøygruppene må få tilgang på kvoteordninger som gir mulighet til å utvikle seg innenfor sitt kvotegrunnlag, enten det gjelder økt lønnsomhet, økt sikkerhet eller grønn omstilling. Fiskebåt legger til grunn at de berørte fartøygruppene og myndighetene i fellesskap blir enige om hvilke ordninger som bør velges.

3. Gruppeinndeling i kystfiskeflåten og relevante størrelsesbegrensninger

Fiskebåt mener at dagens inndeling av kystflåten etter hjemmelslengde har fungert godt. Flåten har hatt adgang til å bygge fremtidsrettede fartøy som ivaretar hensynet til miljø, sikkerhet, kvalitet og økonomi. Utviklingen har også ført til at kystflåtens driftsmønster har endret seg fra et sesongbasert fiskeri til et mer helårlig fiske, samt at kystflåten i større grad er egnet til å delta i de pelagiske fiskeriene.

Fiskebåt er opptatt av at beslutninger om fremtidig fartøystruktur må ta utgangspunkt i et bredt perspektiv som hensyntar alle fiskerier, kvalitetskrav, sikkerhetskrav og ikke minst behovet for grønn omstilling. Fiskebåt mener at dette best kan oppnås ved å videreføre dagens inndeling av kystflåten etter hjemmelslengde, og gjeninnføre en fleksibilitet i kvoteinstruksen som legger til rette for en fremtidsrettet utvikling av kystflåten. Fiskebåt mener at instruksen bør knyttes til lasteromsbegrensninger, og ikke lengdebegrensninger.

Fiskebåt mener det er sterke argumenter for å slå sammen de to største hjemmelslengdegruppene, blant annet for å gi fartøyene i disse gruppene muligheten til å utvikle seg i de ulike fiskeriene, innenfor både torskesektoren og pelagisk sektor. Dette vil også innebære en klar forenkling av kvotesystemet.

Fiskebåt vil understreke at selv om en slik sammenslåing gjennomføres, må strukturgevinstene fra tidligere strukturering fordeles som forutsatt til det enkelte fartøys historiske hjemmelstilknytning.



4. Fordeling av strukturgevinst fra utløpt tidsbegrensning i strukturkvoteordningen

Fiskebåt viser til høringsnotat nr. 3 om fordeling av strukturgevinst fra utløpt tidsbegrensning i strukturkvoteordningen. Høringen presenterer alternative modeller for hvordan strukturgevinsten kan fordeles. Videre drøftes enkelte problemstillinger som tilbakefallet reiser uavhengig av hvilken modell som velges.

Fordeling av strukturgevinsten blir et nullsumspill for de enkelte fartøygruppene, men for det enkelte rederi vil valg av modell kunne ha stor betydning for fremtidig kvotefaktorbeholdning. Når det først er lansert flere ulike modeller for hvordan strukturgevinsten kan fordeles er det ikke til å unngå at noen vil komme ut som «vinnere og tapere» når valget tas. I denne situasjonen er det avgjørende for tilliten til kvotesystemet at man velger den løsning som viderefører tidligere praksis for fordeling av strukturgevinst. Kun på denne måten vil næringens berettigede forventninger som de har basert sine investeringer på, imøtekommes. Fiskebåt mener derfor at fordelingen må følge modell 3, hvor strukturgevinsten fordeles på alle kvotefaktorer innenfor de respektive strukturgruppene i tråd med etablert praksis for fordeling av strukturgevinst av avkortede kvoter. Det redegjøres nærmere for dette nedenfor.

I den forrige regjeringens kvotemelding (Meld. St. 32 2018-2019) ble det foreslått å allokere deler av strukturgevinsten til en statlig kvotebeholdning. Forslaget ble forkastet av et enstemmig Storting, som i stedet besluttet at det skulle innføres en ressursavgift. Med dette ble prinsippet om at strukturgevinsten i sin helhet skal tilbakeføres til flåten nok en gang slått fast. Dette er og har vært den viktigste forutsetning for all strukturering under den tidsavgrensede ordningen. På denne bakgrunn mener Fiskebåt det er oppsiktsvekkende at departementet velger å drøfte fordelingsmodeller som bygger på at strukturgevinsten ikke skal tilbakeføres til flåten. Slike løsninger vil endre forutsetningene som struktureringen har skjedd på og ramme rederi og mannskap hardt. Det vil også være ødeleggende for næringens tillit til kvotesystemet.

Fiskebåt forventer at regjeringspartienes fortsatt står ved den enighet som ble oppnådd på Stortinget i 2020, og som er i tråd med regjeringspartienes strukturpolitikk gjennom hele ordningens levetid. Det kan på denne bakgrunn ikke være rom for å vurdere løsninger der strukturgevinsten ikke i sin helhet faller tilbake til fartøygruppene, og Fiskebåt mener det er svært uheldig at departementet velger å diskutere dette i høringsnotatet.

Modell 1: Fordeling til nye grupper, relativt etter grunnkvotens størrelse

Modellen går ut på at fordelingen skal skje i den gruppen som fartøyet som avgir strukturkvote tilhører på utløpstidspunktet. Modellen forutsetter endringer i gruppeinndelingen i kystfiskeflåten og sammenslåing av torske- og seitrålgruppene. Fiskebåt konstaterer at departementet i høringsnotatet har valgt å forutsette at sistnevnte sammenslåing ikke skal gjennomføres, og derfor kun har analysert effektene for fartøy i lukket gruppe. Spørsmålet om hvordan en felles strukturgevinstfordeling mellom torske- og seitrålgruppene som følge av sammenslåing er derfor fortsatt ikke konsekvensutredet.

Gjeldende strukturgruppeinndeling har vært en viktig premiss både for hvilke fartøy som kan strukturere og hvilke fartøy som skal dele strukturgevinsten. Å gjøre endringer i gruppeinndelingen med virkning for tilbakefall av strukturgevinster som har blitt etablert under gjeldende inndeling, vil være et klart brudd på næringsaktørenes forventninger og forutsetninger. Fiskebåt vil på denne bakgrunn sterkt fraråde at modell 1 legges til grunn. I den grad grupper skal endres eller sammenslås, må strukturgevinsten fra strukturkvoter som er etablert før endringen gjennomføres, fordeles til fartøyene etter dagens gruppeinndelinger.



Modell 2 og 3: Fordeling til gjeldende grupper, relativt etter grunnkvotens størrelse eller sum kvotefaktor

Departementet skriver at modell 2 er i henhold til den forventning aktørene kan sies å ha hatt da beslutningen om å strukturere ble tatt. Det er oppsiktsvekkende at departementet uttaler dette, og Fiskebåt kan ikke se at det er dekning for å hevde at modell 2 ligger nærmere aktørenes forventninger enn modell 3. Spørsmålet om fordelingen skal skje til kun grunnkvoter eller sum kvotefaktorer er så vidt vi kan se ikke berørt i St. Meld. Nr. 21 2006-2007 (Strukturmeldingen). Det nærmeste man kommer er eksemplifiseringen i figur 5.1, men denne synes kun å illustrere situasjonen etter at alle strukturkvoter er tilbakefalt. Selv om problemstillingen ikke er kommentert i Strukturmeldingen foreligger det langvarig praksis for å fordele strukturgevinster som følge av avkortning på sum kvotefaktorer. Strukturgevinst som følge av avkortning og utløp er to sider av samme sak, og Fiskebåt kan ikke se at det er naturlig å behandle disse ulikt.

Fordeling av strukturgevinst kun til grunnkvoten ble aktualisert ved den foregående regjeringens kvotemelding og Stortingets vedtak i tilknytning til denne, jf. Vedtak 551 som lyder slik:

«Stortinget ber regjeringen sørge for at ved utløp av tidsbegrensningen for strukturkvoter fordeles strukturgevinsten til den fartøygruppen fartøyet tilhører når tidsbegrensningen inntreffer, og fordeles relativt etter grunnkvote. Ved opprettelse av strukturkvote fordeles strukturgevinsten som oppstår ved avkortning, til den fartøygruppen fartøyet tilhører, og fordeles relativt etter grunnkvote. For ringnotgruppen og pelagisk trål fordeles strukturgevinsten når tidsbegrensningen inntreffer etter dagens gruppetilhørighet.»

I Kvotemeldingen som lå til grunn for Stortingets vedtak heter det blant annet:

«Som nevnt tidligere, er valg av fordelingsnøkkel i første rekke et fordelingsspørsmål. Forskjellen mellom fordeling etter grunnkvoter og flat fordeling har i all hovedsak sammenheng med størrelsen på grunnkvoten. Fordeling etter summen av grunn- og strukturkvote vil gi de som har benyttet seg av struktureringsordningen en relativt større andel av strukturgevinsten. I dagens system fordeles strukturgevinsten ved avkortning av strukturkvoter proporsjonalt med fartøyenes grunnkvoter. Dette prinsippet er derfor lagt til grunn for fordeling av strukturgevinst ved tilbakefall i de etterfølgende utregningene.»

Sitatet viser at det var regjeringens intensjon at samme fordelingsprinsipp som har vært anvendt ved fordeling av avkortede strukturkvoter skal benyttes ved fordeling av utløpte strukturkvoter, men at man dessverre endte opp med å feilinformere Stortinget, som fattet sitt vedtak på feil grunnlag. Strukturgevinsten ved avkortning av strukturkvoter fordeles ikke proporsjonalt med fartøyenes grunnkvoter. Strukturgevinster som har oppstått som følge av avkortning ved bruk av strukturkvoteordningen, er fordelt med utgangspunkt i summen av grunn- og strukturkvoter. Dette fremgår klart av Nærings- og fiskeridepartementets instruks av 27. oktober 2016 og langvarig praksis. Her heter det blant annet (vår utheving):

«Departementet vil innledningsvis vise til at det er en forutsetning for strukturkvoteordningen i kystfiskeflåten at fordeling av strukturgevinster som følge av avkortning, skal komme de øvrige fartøyene i den aktuelle hjemmelslengdegruppen til gode. Vi legger videre til grunn at strukturgevinstene bør fordeles jevnt på kvotefaktorene i den aktuelle gruppen, uavhengig av om kvotefaktorene er knyttet til tildelte grunnkvoter eller strukturkvoter.»

Stortinget gjorde altså et vedtak som tilsynelatende viderefører gjeldende praksis, men som i realiteten har endret den praksis som er fulgt i mange år. Fiskebåt legger til grunn at det ikke var Stortingets intensjon å endre en så sentral rammebetingelse og viser til at en slik endring heller ikke var begrunnet i Stortingets innstilling.



Departementet er åpenbart skeptiske til modell 3 og mener at den introduserer et nytt usikkerhetsmoment sammenlignet med de to andre modellene:

«Det er ikke lenger usikkerhet utelukkende forbundet med hvor mange grunnkvoter som er igjen i gruppen når strukturgevinsten skal fordeles. Denne usikkerheten utvides til også å gjelde størrelsen på de totale strukturkvotene som også skal premieres med strukturgevinst.»

Det er ikke enkelt å følge departementets påstand om at modellen introduserer ny usikkerhet. Antallet gjenværende grunnkvoter og strukturkvoter vil følge hverandre. Det som er ukjent, er og blir hvor mye mer strukturering som skjer frem mot tilbakefallet, og det er like usikkert i begge modeller. En annen sak er det at modell 1 og 2 sannsynligvis vil føre til full strukturstopp frem mot tilbakefallet, mens modell 3 ikke vil ha en slik effekt.

Departementet skriver også at modellen skaper mulighet til å påvirke strukturgevinstfordelingen, ettersom også nytildelte strukturkvoter vil høste strukturgevinst fra tidligere strukturering helt frem til tidsbegrensningen på disse utløper. Heller ikke denne innvendingen er treffende. Den ekstra strukturgevinsten som oppstår ved å strukturere under denne modellen ville i sin helhet tilfalt grunnkvoten som utstruktureres. Valget om å strukturere vil med andre ord kun få betydning for partene som inngår i strukturprosjektet, og ikke få noen betydning for strukturgevinsten til øvrige fartøy. Det er riktig at modell 3 vil gi de som strukturerer frem mot tilbakefallet større gevinst enn ved modell 1 og 2, men å hevde at modell gir muligheter til å påvirke fordelingen er lite treffende.

Departementet nevner også at denne fordelingsmodellen kan skape utfordringer i forhold til kvotetaken ved at summen av strukturgevinst vil medføre at enkelte fartøy midlertidig overstiger kvotetaken. Det er en reell problemstilling. Den er imidlertid aktuell for alle modeller, og ikke kun for modell 3.

Høringen reiser enkelte andre spørsmål som melder seg uavhengig av hvilken modell som velges, herunder hvordan kvotetaken skal tilpasses, hvordan man skal håndtere leveringsplikt på utløpte strukturkvoter og hvorvidt rekrutteringskvoter skal tildeles strukturgevinst. Spørsmålet er i begrenset grad utredet i høringsnotatet og Fiskebåt mener at det vil være nødvendig å komme tilbake til disse spørsmålene senere, etter at fordelingsmodell er avklart.

Fiskebåt vil understreke at forventninger til at utløpte strukturkvoter skal tilbakeføres til strukturgruppene, er og har vært den viktigste forutsetningen for all strukturering som har skjedd under den tidsavgrensede ordningen. Med bakgrunn i langvarig praksis har næringen også en forventning om at fordelingen skal skje til fordel for alle kvotefaktorer, ikke kun grunnkvotefaktoren. Disse forventningene må innfris.

Fiskebåt er åpen for å diskutere om strukturgevinstfordelingen av fremtidig strukturering skal fordeles på andre måter, men ikke for strukturgevinster fra de som allerede har strukturert.

5. Kvotefordeling for nordøstarktisk torsk og nvg-sild

Bred politisk enighet om stabilitet i kvotefordelingen mellom fartøygruppene har vært den viktigste suksessfaktoren for overgangen fra en subsidiert næring til en lønnsom fiskeflåte. Det var næringen selv som på politikernes oppfordring tok ansvaret for å bli enige om kvotefordelingen mellom fartøygruppene. Dagens kvotefordeling, som i stor grad ble fremforhandlet på midten av 90-tallet, gjenspeiler den historiske aktiviteten til fartøygruppene, og har tjent både næringen og landet vel. Dette gjelder ikke minst de dynamiske kvotefordelingsstigen for nordøstarktisk torsk og norsk vårgytende sild som virket i perioden 1994 – 2020.



Stabilitet i kvotefordelingen er god fiskeripolitikk, god markedspolitik og god forvaltning. Det er en viktig arbeidsdeling mellom de ulike flåtegruppene i dag, fra små kystfartøy til de største havgående fartøyene. Arbeidsfordelingen sikrer at alle tilgjengelige ressurser utnyttes over store geografiske områder, på forskjellige dybder og gjennom hele året. Kvotefordelingen har tatt hensyn til en rekke ulike forhold som variasjon i de årlige norske totalkvotene, markedsforhold og utenrikspolitiske forhold.

Fiskebåt mener at selv om innføring av faste kvotefaktorer også for nordøstarktisk torsk og norsk vårgytende sild innebar en forenkling, har det oppstått en diskusjon rundt elementer i kvotefordelingen som bidrar til økt usikkerhet. Dette er svært uheldig, fordi usikkerhet eller endringer i kvotefordelingen vil kunne ramme investeringene og aktiviteten langs kysten hardt.

Fiskebåt mener på denne bakgrunn at næringen vil være best tjent med en gjeninnføring av de dynamiske kvotefordelingsmekanismene for nordøstarktisk torsk (trålstigen) og norsk vårgytende sild (sildestigen). Fiskebåt mener at det er disse fordelingsstigene, og premissene de bygger på, som best ivaretar fiskerinæringens behov for stabilitet og forutsigbarhet. Fiskebåt viser her til at stigene har virket i mer enn 25 år, og at det har vært bred politisk oppslutning rundt fordelingen.

Fiskebåt mener at det fortsatt er gode argumenter for å videreføre slike kvotestiger, som gir kystflåten høyere kvoteandeler ved lavere kvoter, og lavere kvoteandeler ved høye totalkvoter. Det er ofte slik at kystflåten kan ha problemer med å fiske svært store kvoter, og samtidig bidrar stigene til at kystflåten som har mindre mobilitet skjermes ved nedgang i totalkvotene. Fiskebåt mener samtidig at en gjeninnføring av kvotestigene vil kunne bidra til at det er mulig å oppnå et bredt flertall på Stortinget om kvotefordelingen når ny kvotemelding skal behandles. Fiskebåt forutsetter at kvoteavsetningen til åpen gruppe belastes som tidligere når kvotestigene var operative. Dette er avgjørende for å unngå vesentlige endringer i kvotefordelingen.

Fiskebåt stiller seg undrende til at åpen gruppe i høringsnotatet trekkes frem som den viktigste rekrutteringsarenaen i fiskeflåten, og at det skapes et inntrykk av at havfiskeflåten ikke bidrar til rekruttering. Alle fartøygrupper bidrar til rekruttering ved at disponibel kvote til fordeling er fratrasket avsetning til eksisterende rekrutteringskvoter i lukket gruppe, og avsetning til ny rekrutteringsordning i åpen gruppe. Det er også et faktum at bare 10% av fiskerne i åpen gruppe er under 30 år, slik at det kan diskuteres hvor viktig åpen gruppe er som rekrutteringsarena. Det er samtidig påfallende at departementet i høringsnotatet ikke nevner den omfattende rekrutteringen av unge fiskere, blant annet gjennom lærlingeordninger, som foregår ombord i de større fartøyene.

Vennlig hilsen
FISKEBÅT

Audun Maråk

Jan Ivar Maråk

Kopi: Fiskeridirektoratet
Norsk Sjømannsforbund
Norsk Sjøoffisersforbund
Det norske maskinistforbund
Sjømat Norge

Brevet er godkjent elektronisk og sendes uten underskrift.