

Høringssvar - kvotefordeling for nordøstarktisk torsk og norsk vårgytende sild

Dette dokumentet er Fiskeridirektoratets høringssvar til Nærings- og fiskeridepartementet på høringsnotatet «Kvotefordeling av nordøstarktisk torsk og norsk vårgytende sild» med høringsfrist 7. oktober då.

Innledning

Tidligere har kvoten for torsk og NVG-sild blitt fordelt mellom viktige flåtegrupper avhengig av nivået på totalkvoten. Dette ble endret til faste andeler etter behandlingen av Meld. St. 32 (2018-2019). Formålet med en dynamisk fordeling var å gi den mindre mobile kystflåten et større kvotegrunnlag når totalkvoten var lav. Den mer mobile havfiskeflåten kunne i større grad kompensere med andre fiskerier.

Som del av arbeidet med en ny stortingsmelding om kvotesystemet ønsker NFD å gjøre nærmere vurderinger av disse kvotefordelingsmodellene. Det bes spesielt om vurderinger av forhold som forenkling av kvotesystemet, ivaretagelsen av flåtens behov ved varierende kvotenivå, samtidig som fordelingen mellom grupper ikke skal endres vesentlig.

Kvotefordelingsspørsmål er politisk i sin karakter og Fiskeridirektoratet har derfor ikke sterke synspunkt på selve fordelingen mellom ulike grupper. Vi har likevel noen merknader til høringsnotatet.

Nvg-sild

Kvoten for norsk vårgytende sild har siden starten på 1990-tallet vært fordelt mellom de ulike fartøygruppene kyst, trål og ringnot etter den såkalte «sildestigen». Som grunnprinsipp har kvotene vært fordelt mellom fartøygruppene i henhold til Norges Fiskarlag sine landsstyre- og landsmøtevedtak. I perioder har det også vært gjort supplerende avtaler mellom flåtegrupper, f.eks. avtalen om kvotebytte av nvg-sild og makrell mellom trål og ringnot som blir videreført i de årlige reguleringsforskriftene. I forbindelse med behandling av Meld. St. 32 (2018-2019) «Et kvotesystem for økt verdiskaping» (kvotemeldingen) besluttet Stortinget å erstatte den dynamiske fordelingsnøkkelen for nvg-sild med en fast fordelingsnøkkel.

Sildestigen var ment å tilgodese kystflåten. Den ga gruppen relativt jevnt og moderat stigende kvoteandel fra en totalkvote på 750.000 tonn ned til 80.000 tonn. Under dette kvotenivået øker kystgruppens andel bratt til 100%.

Kvoten har siden bestanden ble gjenoppbygget på 1990-tallet i all hovedsak vært større enn 500.000 tonn. Tre år rundt 2015 var kvoten under dette nivået. I dette området var sildestigen relativt flat, og effekten av endret andel til kystflåten er relativt liten. Den kan ikke sies å ha stor betydning for flåtens økonomi og sysselsetting. Ved lavere kvotenivå øker effekten, men det kan ikke sies å få svært stor betydning før kvoten faller under 80.000 tonn. Sannsynligheten for dette må anses å være svært liten. Dette medfører at betydningen av sildestigen er begrenset.

Erfaringsgrunnlaget for endringen er svært kort, og kvotenivået har vært relativt stabilt. Dette betyr at implikasjonene av endringen har vært begrenset. I første rekke vil disse være knyttet til at kvoteandelen ville vært noe ulik. Dette vil ha fordelingseffekter. Hvordan dette slår ut for fartøygruppene må ses på over en lengre tidsperiode. De primære positive effektene sildestigen er ment å ha for kystflåten, som man med dagens system vil gå glipp av, inntre som nevnt ikke før kvoten går svært mye ned.

Torsk nord for 62°N

I høringsnotatet blir det flere steder nevnt kvoten for nordøstarktisk torsk. Det legges til grunn at det menes kvotefordelingen av torsk nord om 62°N, en områderegulering som også inkluderer kysttorsk.

Innspill til de ulike modellene

Gjeldende fordeling (modell 0)

I gjeldende fordeling (modell 0) beregnes åpen gruppe sin gruppekvote «fra toppen», det vil si fra nasjonal kvote. Deretter tilbakeføres kvantumet avsatt til åpen gruppe beregningsgrunnlaget før fordeling mellom konvensjonell og trål. Etter beregningen trekkes kvantumet til åpen gruppe fra konvensjonelle sin andel for å finne restkvoten som fordeles mellom havgående konvensjonelle fiskefartøy og lukket gruppe.

Fiskeridirektoratet vil også bemerke at metoden som benyttes i gjeldende fordeling (modell 0) innebærer at konvensjonelle fartøy (eksklusive åpen gruppe) sin andel vil variere med varierende nasjonal kvote.

Fiskeridirektoratet mener at denne metoden kan oppfattes som lite transparent, og vil anbefale at det fastsettes nye andeler til trål, konvensjonelle havfiskefartøy og lukket gruppe, dersom man velger en metode for kvotefordeling der åpen gruppe trekkes «fra toppen» av nasjonal kvote.

Modell 1: Den isolerte effekten av å trekke kvoten til åpen gruppe fra norsk kvote

Å regulere åpen gruppe med ukjent antall deltakende fartøy, sammen med alle faktorer som påvirker, kan være utfordrende. Det er ekstra viktig å bruke tidligere års erfaringer for å finne en hensiktsmessig regulering av fisket. Fiskeridirektoratet viser til regelen om kvotefleksibilitet på gruppenivå, og at et hvert overfiske skal belastes gruppen til neste år. Fiskeridirektoratet mener at «saldering av overfiske» ikke er et tungtveiende argument som taler for at kvoten til åpen gruppe bør skilles fra de lukkede fiskeriene.

En konsekvens av å trekke kvoten til åpen gruppe fra norsk kvote, er at åpen gruppe ikke belastes de andre avsetningene trukket fra «toppen». Slik sett er dette en styrking av åpen gruppe. Etter Fiskeridirektoratets oppfatning ville det vært enklere å gi åpen gruppe en litt større andel og at åpen gruppe også betaler for avsetningene fra toppen.

For fartøy som fisker i åpen gruppe, er det ikke hvor kvantumet tas fra, men kvantumet og andelen som er av betydning.

Modell 2-4 Kvoten til åpen gruppe trekkes fra norsk kvote

Modell 2-4 er alle oversiktlige og vil kunne være forutsigbare for både næring og forvaltning. Fiskeridirektoratet har som nevnt ingen sterke synspunkt på fordelingen i prosent mellom grupper.

Modell 5 Dynamisk fordeling - trålstige

Det vises til at trålernes andel av disponibel kvote har økt over tid. Vi vil bemerke at torskekvoten har vært historisk høy i perioden. I høringsnotatet vurderes det at dersom trålstigen gjeninnføres vil trålernes kvote øke. Det stemmer for kvotenivået i 2022 som er brukt som forutsetningene for beregningene. Torskekvoten er på vei nedover, og det vil kunne se annerledes ut allerede til neste år. Med utgangspunkt i kvoterådet for 2023 og trålstigen, vil differansen mellom gjeldende fordeling og trålstigen trolig gå i trålernes disfavør (altså en lavere andel enn 32 %).

I høringsnotatet blir det vist til at det i kvotemeldingen ble trukket frem at særlig torskeavhengige fartøy som fisket kystnært kunne få et kvotetillegg dersom den nasjonale kvoten ble under 270 000 tonn for å ivareta prinsippet om at kystflåtens andel av totalkvoten økes ved synkende kvoter. Med utgangspunkt i kvoterådet for 2023, vil norsk totalkvote kunne havne i denne størrelsesorden til neste år.

Dersom trålstigen blir gjeninnført, må det tas stilling til om også åpen gruppe sin kvote skal beregnes som tidligere, dvs. som en andel av konvensjonell kyst sin gruppekvote.

Generelle merknader

I høringsnotatet fremgår det at både flåtestruktur og reguleringene er vesentlig endret siden de dynamiske kvotefordelingene ble innført. Det er derfor mye som taler for at hensynene som lå bak ikke er så relevante i dag som de var den gang. Stigene tilgodeser kystflåten, men differansen i tonn er begrenset samtidig som det er svært mange andre faktorer som påvirker de samlede rammebetingelser flåten opererer under. For eksempel vil trålstigen bare kompensere en liten andel av en eksempelvis 10% nedgang i torskekvoten innenfor intervallet i trålstigen for konvensjonell gruppe.

Slik de dynamiske stigen har vært innrettet har hele kystgruppen blitt tilgodesett. Dagens kystflåte er sammensatt, men består også av fartøy som har en mobilitet og fangsteffektivitet på linje med konvensjonelle havfiskefartøy. Fartøy med hjemmelslengde over 11 meter har også tilgang til strukturkvoteordningene og kan benytte disse for å øke sitt kvotegrunnlag og slik motvirke kvotenedgangen.

Dersom det er ønskelig med en kvotefordeling som ved gitte nivå på totalkvoten hensyntar spesielle flåtegrupper, og at denne skal få en praktisk-økonomisk betydning, mener vi at det bør gjøres en mer grundig gjennomgang av hvilke grupper dette i så fall skal omfatte, og det bør ivaretas gjennom andre mekanismer enn en dynamisk kvotefordeling, for eksempel gjennom en moderat avsetning fra totalkvoten.

Fiskeridirektoratet kan ikke se at de dynamiske fordelingene i seg selv er mer forutsigbare enn andre modeller. Forutsigbarhet forutsetter at den modell som blir valgt står seg over tid, men det er ikke til hinder for at det etter en grundig prosess kan være argument for å endre en etablert praksis. Vi vil imidlertid advare mot å innføre modeller som krever stadig nye diskusjoner om kompenserende tiltak overfor en eller flere fartøygrupper.

Eventuell gjeninnføring av dynamisk kvotefordeling vil få betydning i forhold til det pågående arbeidet med å harmonisere og innføre større grad av faste kvotefaktorer. Det er ikke primært forvaltningen sine behov som ligger til grunn for forslaget om å harmonisere kvotefaktorene, men at kvotesystemet og sammenhengen i dette skal bli enklere å forstå.

Med de digitale systemer vi har i dag vil bruk av dynamiske kvotefordeling bare medføre en moderat økt kompleksitet og arbeidsbehov for forvaltningen, men man kan gå glipp av fremtidige forenklingsgevinster som følge av at det ikke vil være mulig å innføre harmoniserte kvotefaktorer.

Harmoniserte kvotefaktorer gjør kvotesystemet mer transparent. Man vil lett kunne sammenligne kvoteandeler mellom ulike fartøy og fartøygrupper i et fiskeri, fordi antall kvotefaktorer sier noe om hvor stor andel fartøyet har av den delen av kvoten som fordeles gjennom bruk av kvotefaktorer. Ved dynamiske kvotestiger vil forholdet mellom kvotefaktor og faktisk kvoteandel endres etter hvert som andelene endres i tråd med stigen.