



JIM/SR

30. januar 2023

Nærings- og fiskeridepartementet
Norges Fiskarlag

Hørings svar – ny høring om fordeling av strukturgevinst

Fiskebåt viser til Nærings- og fiskeridepartementets høring om ny modell for strukturgevinstfordeling, med høringsfrist 31. januar d.å. Modellen som departementet sender på høring er basert på kompromissforslaget i Norges Fiskarlag om at grunnkvoter skal vektlegges sterkere enn strukturkvoter ved fordeling av strukturgevinster. I tillegg tar departementet opp en del andre spørsmål de ønsker tilbakemelding på.

Valg av modell for strukturgevinstfordeling

Departementet presenterer i høringsnotatet en alternativ fordelingsmodell (modell X) med utgangspunkt i Norges Fiskarlags forslag. Departementet peker på at vedtaket kan tolkes på ulike måter. Fiskebåt konkluderer som departementet med at den mest nærliggende og enkle forståelsen må være at det for hvert år det utløper strukturkvoter, så skal strukturgevinsten fordeles slik at strukturgevinsten per grunnkvotefaktor er dobbelt så stor som gevinsten per strukturkvotefaktor.

Fiskebåts medlemmer i Landsstyret i Norges Fiskarlag støttet kompromissforslaget som ble vedtatt av Landsstyret om at strukturgevinsten skal fordeles med full uttelling på grunnkvoter og halv uttelling på strukturkvoter. Fiskebåt mener det er nødvendig å få ro i næringen om dette viktige spørsmålet, og kan derfor støtte kompromissforslaget. Fiskebåt vil likevel presisere at vårt primære syn fortsatt er at strukturgevinsten bør fordeles på summen av grunn- og strukturkvoter, i tråd med etablert praksis. Det viktigste er imidlertid at hele strukturgevinsten faller tilbake til de respektive fartøygruppene. Dette har vært den viktigste forutsetningen for all strukturering under de tidsavgrensede ordningene.

Nærings- og fiskeridepartementet presiserer at departementet foreløpig ikke har tatt stilling til valg av modell, og at departementet står fritt til å velge fordelingsmodell. Konkret sies det i høringsnotatet:

«Det er viktig å understreke at det alltid vil være opp til staten å fastsette regelverket om hvordan fordelingen av strukturgevinsten skal skje, og staten står i utgangspunktet fritt til å velge den fordelingsmodell som best ivaretar de prioriterte politiske målsettinger. Rederiene vil i så måte ikke kunne ha noen beskyttede rettslige forventninger om hvordan framtidig strukturgevinst skal fordeles.»

Fiskebåt er ikke enig i at staten står fritt til å velge fordelingsmodell. Gjennom tidligere uttalelser og lovnader har myndighetene gitt aktørene klare forventninger til hvordan strukturgevinsten skal fordeles, og Volstad-dommen viser at disse forventningene også har en rettslig beskyttelse.

I domsavsigelsen konkluderer førstvoterende med at statens anke må tas til følge. Førstvoterende mener likevel at Volstad-rederiet hadde oppnådd en rettsposisjon som etter sin art kunne være vernet av Grunnloven, i motsetning til Fiskeri- og kystdepartementets påstand. Spørsmålet var dermed om det økonomiske tapet som rederiet led var så stort at Staten måtte erstatte tapet som Volstad fikk, eller reversere tidsavgrensningen.

Førstvoterende diskuterte det økonomiske tapet til Volstad under punktene 109 – 112 i dommen, hvor det heter:

1



«Et moment i denne forbindelse er at Volstad og de andre som strukturerte under 2005-forskriften, får fiske med sine strukturkvoter inntil fem år etter at strukturkvotene til de rederiene som har strukturert under 2007-forskriften, har tilfalt fellesskapet. De siste fem årene var da også ment som en særskilt kompensasjon for de disposisjonene som ble gjort av dem som strukturerte under 2005-forskriften, jf. Innst.S.nr.238 (2006–2007) side 26, der komiteen uttaler:

«Komiteens flertall, ..., støtter Regjeringens forslag om å innføre en tidsbegrensning på 25 år for allerede tildelte strukturkvoter. Med dette gis allerede tildelte strukturkvoter lengre varighet enn det som foreslås av nye strukturkvoter. Flertallet er opptatt av at myndighetene på denne måten ivaretar hensynet til de disposisjoner som allerede er foretatt av rederiene. Samtidig gir en så lang kvoteperiode tilstrekkelig sikkerhet for foretatte investeringer. Dette kompenseres ytterligere ved at tidsavgrensede strukturkvoter kan avskrives. Flertallet er videre enig i at tidsperioden på 25 år skal gjelde fra og med kvoteåret 2008.»

Spørsmålet er så i hvilken grad forskriftsendringen medfører tap for Volstad sammenlignet med hva selskapet ville ha tjent med tidsbegrensede strukturkvoter, det vil si i hvilken størrelsesorden selskapets stilling eventuelt forverres i bedriftsøkonomisk forstand. Det er altså situasjonen før og etter forskriftsendringen som her skal sammenlignes. At det å innføre en tidsbegrensning isolert sett medfører en reduksjon i strukturkvotenes nåverdi, er klart.

Tapet kan beregnes på to alternative måter – enten som reduksjon i kvotenes nåværende omsetningsverdi eller som nåverdien av inntektstapet fra 2033. Jeg holder meg her til sistnevnte alternativ – noen kumulasjon skal ikke foretas.

Det skjer ikke noe inngrep i Volstads strukturkvoter de første 25 årene. Volstads tap knytter seg dermed til perioden etter 2032. Ved beregningen av nåverdien i 2007 av dette tapet må det tas hensyn til hva som vil være påregnelig kvoteandel for Volstad i årene fra og med 2033. I denne forbindelse er det naturlig å ta utgangspunkt i den klart uttalte forutsetningen om at strukturkvotene etter utløpet av tidsbegrensningen, skal fordeles på deltakerne i gruppen, jf. Strukturmeldingen side 62 og 103. På side 62 uttaler departementet således:

«En stabil fordeling mellom fartøygruppene er derfor også en grunnleggende forutsetning for at strukturtiltakene i de ulike gruppene skal få den tilsiktede effekt. Strukturering må skje innenfor forutsigbare, langsiktige rammer for kvotefordelingen, og strukturgevinsten må tilfalle fartøyene i den aktuelle gruppen. Bare da vil den enkelte næringsutøver på forsvarlig vis kunne vurdere sine alternative muligheter.»»

Førstvoterende la dermed til grunn at strukturgevinsten til fartøyet ville tilfalle fartøyene i den aktuelle fartøygruppen, i dette tilfellet torsketrålgruppen. Førstvoterende la også til grunn at kvotefordelingen måtte ligge fast over tid. Dette var begge avgjørende momenter for Høyesterett når flertallet konkluderte med at det økonomiske tapet til Volstad ble begrenset som følge av forskriftsendringen, og at det dermed ikke var noe økonomisk tap å erstatte.

Dommen i Volstad-saken viser at flertallet i Høyesterett la klare forutsetninger til grunn knyttet til kvotefordeling og fordeling av strukturgevinst tilbake til fartøygruppene for å ta statens anke til følge. Dersom statens anke ikke hadde blitt tatt til følge, ville spørsmålet om fordeling av strukturgevinster hatt et helt annet utgangspunkt enn det har i dag. Fiskebåt mener på denne bakgrunn at staten ikke står fritt i disse spørsmålene, og at rederiene derfor har beskyttede rettslige forventninger om at framtidig strukturgevinst skal fordeles i de respektive fartøygruppene.



Fiskebåt mener dessuten at Volstad-dommen gir føringer om hvordan strukturgevinst skal fordeles i de enkelte gruppene. Det vises her til at førstvoterende presiserer at Volstad og de andre som strukturerte under 2005-forskriften får fiske med sine strukturkvoter i inntil fem år etter at strukturkvotene til de rederiene som har strukturert under 2007-forskriften faller tilbake til fellesskapet. Selv om ikke Høyesterett sier det direkte, var det i rettsbehandlingen lagt til grunn at tilbakefallet skulle skje etter etablert praksis, til den samlede kvotepakken. Verken næringen, departementet eller domstolen var kjent med andre metoder for tilbakefall av strukturgevinst enn fordeling til den samlede kvotepakken. Dette har vært et sterkt argument for Fiskebåts primære standpunkt om at tilbakefall av strukturgevinst bør skje til den samlede kvotepakken.

Gruppeinndeling i fiskeflåten

Nærings- og fiskeridepartementet viser til at i noen tilfeller har reguleringsgrupper og strukturgrupper ikke vært sammenfallende, og det har vært gitt anledning til å strukturere på tvers av grupper. Departementet viser til at dette kan ha betydning for strukturgevinstfordelingen. Departementet viser samtidig til at en forfølgning av opprinnelige grupper også må sette en opprinnelig start, og spør om det er fra det øyeblikk gruppen oppstod eller er det fra gruppen fikk strukturere. I tillegg spør departementet om hvilken strukturordning, enhetskvoteordningen eller strukturkvoteordningen, og i så fall den tidligere strukturkvoteordningen uten tidsbegrensning eller den siste.

Fiskebåt mener at det må etterstrebis at strukturgevinstene faller tilbake til de respektive strukturgruppene. Når det gjelder havfiskeflåten er det samsvar mellom dagens strukturgrupper og de som gjaldt allerede ved enhetskvoteordningens start. Fiskebåt er kjent med at avkortede strukturgevinst i kystflåten i noen tilfeller er falt tilbake til reguleringsgruppene, herunder fartøyer som ikke er omfattet av strukturordningene. Dette må forsøkes unngått i fremtiden. I de tilfeller der det er skjedd endringer i gruppeinndelingen, må det tas hensyn til dette ved fordelingen av strukturkvotegevinst mellom de involverte fartøygruppene.

Strukturgevinstfordeling og kvotetaksbestemmelse

Nærings- og fiskeridepartementet viser til at det i noen tilfeller vil være slik at tildelt strukturgevinst fører til at fartøys totale kvoteportefølje innen en art overstiger kvotetaket i gruppen. Departementet skriver blant annet:

«Dette slår litt ulikt ut avhengig av hvordan kvotetak er utformet og hvordan strukturgevinsten teknisk fordeles: Der kvotetakene er absolutte, som i havfiskeflåten, er problematikken større enn i kyst. I kystflåten er kvotetak uttalt som et produkt av grunnkvotestørrelsen (eksempelvis tre ganger grunnkvoten). I disse grupper vil en fordeling av strukturgevinsten, som bidrar til å øke grunnkvoten, føre til at også kvotetaket øker relativt sammen med denne».

Fiskebåt viser til at det har vært stor grad av enighet mellom næringen og myndighetene om å beholde kvotetakene i strukturkvoteordningene mest mulig stabile over tid. I de tilfeller det har vært tatt til orde for å øke kvotetaket i enkelte fartøygrupper har dette hatt sammenheng med manglende lønnsomhet, og herunder svak evne til rekruttering av mannskap og fornying av fartøy. Fiskebåt legger på denne bakgrunn til grunn at det ikke er ønskelig, verken politisk eller i næringen, å ha en modell for fordeling av strukturgevinst som gir en kontinuerlig og delvis ukontrollert økning av kvotetakene i enkelte fartøygrupper. Dette må samtidig avveies mot hensynet til rederienes berettigede forventninger om å få beholde strukturkvotene i den avtalte tidsperioden, uten at de som følge av dette skal få redusert strukturgevinst. Fiskebåt viser i den anledning til at samme problemstilling tidligere er vurdert av departementet i tilknytning til fordeling av strukturgevinst ved avkorting. Det vises her til departementets instruks av 27. oktober 2016 om fordeling av strukturgevinst i kystfiskeflåten, hvor det blant annet heter:



«Departementet vurderer det imidlertid som åpenbart urimelig om strukturkvoteforskriften § 12 skal forstås på en slik måte at fullstrukturerte fartøy ikke fullt ut kan nyte godt av sin andel av strukturgevinstene, på samme måte som øvrige fartøy i gruppen. Dette ville ha vært i strid med forutsetningene om at strukturgevinster bør fordeles innad i hjemmelslengdegruppen og jevnt på alle kvotefaktorer i den aktuelle gruppen.

Vi vil på denne bakgrunn presisere at strukturkvoteforskriften § 12 skal forstås slik at den ikke er til hinder for at et fartøy i forbindelse med fordeling av strukturgevinst kan tildeles årlige strukturkvoter ut over de angitte kvotetakene, i den grad dette skyldes at fartøyet er tildelt grunnkvote og strukturkvote i ulike hjemmelslengdegrupper for det aktuelle fiskeslaget. Det skal med andre ord ikke foretas noen avkorting av strukturgevinsten for fullstrukturerte fartøy.»

Fiskebåt forventer at samme tilnærming legges til grunn for fordeling av strukturgevinst som følge av utløpt tidsbegrensning. Fiskebåt presiserer at en slik tilsidesettelse av kvotetakene i praksis kun gjelder et fåtall fartøyer, og normalt bare vil få betydning noen få år. Fiskebåt understreker at vår forventning knytter seg til etablerte strukturfaktorer. Når det gjelder fremtidig strukturering, har Fiskebåt ingen motforestillinger mot at det vurderes bestemmelser som hindrer langvarig overskridelse av kvotetakene.

Fiskebåt vil for øvrig anbefale at alle kvotetak i fremtiden vurderes uttrykt som en prosent av fartøygruppens gruppekvoter, eller som maksimalt antall kvotefaktorer som for havfiskeflåten i dag. En slik overgang vil løse utfordringene med økende kvotetak i kystflåten som følge av fordeling av strukturgevinst. Kystflåten har i dag kvotene uttrykt som maksimalt antall grunnkvoter, og det innebærer at kvotetakene øker når strukturgevinst fordeles på grunnkvoter.

Strukturgevinsttillegg eller økte grunnkvoter

Nærings- og fiskeridepartementet viser til at en farbar vei rundt utfordringen med dynamisk stigende kvotetak kan være å fordele strukturgevinsten som et eget strukturgevinsttillegg som legger seg som et eget kvotegrunnlag til kvoteporteføljen. Det innebærer at fartøyet kvotepakke i så fall kan bestå av tre elementer; grunnkvote, strukturkvote og strukturgevinsttillegg. Departementet viser samtidig at det vil være mulig å legge på en tidsbegrensning på refordelt strukturgevinst.

Fiskebåt vil på det sterkeste advare mot å fordele strukturgevinsten som et eget strukturgevinsttillegg, og viser til at dette vil kunne være et brudd med forutsetningene for tidligere strukturering. Fiskebåt viser samtidig til at dette vil innebære en ytterligere komplisering av kvotesystemet, stikk i strid med ambisjonene om å forenkle kvotesystemet. Fiskebåt mener at strukturgevinsten, som forutsatt blant annet i Volstad-dommen, må falle tilbake til grunnkvotene/strukturkvotene. Fiskebåt avviser av samme grunn også ideen om å tidsbegrense et slikt strukturkvotetillegg.

Betinget fordeling av strukturgevinst til grunnkvoter

Nærings- og fiskeridepartementet stiller i høringsnotatet spørsmål ved om det bør være mulig for fartøyer med små grunnkvoter å legge strukturgevinsten til disse, og gi mulighet til at grunnkvotene kan bygges opp til nivået til de største grunnkvotene i gruppen. Departementet viser til at dette kan bidra til å ivareta homogeniteten i fartøygruppen, dersom dette er ønskelig. Samtidig viser departementet til at en slik mulighet vil stå i et visst motsetningsforhold til det politiske målet om flåtediversitet, og det vil ha fordelingsmessige konsekvenser med tanke på fremtidig strukturgevinstfordeling.

Fiskebåt viser til at det i 2000 ble vedtatt en sammenslåingsordning for småtrålere, som gav rederier som hadde fartøyer med små grunnkvoter (mindre enn 1) mulighet til å bygge opp



grunnkvotene til kvotefaktor 1. Denne ordningen var operativ frem til strukturkvoteordningen for havfiskeflåten ble vedtatt i 2005. Fiskebåt vil ikke utelukke at en lignende ordning kan være aktuell for enkelte fartøygrupper i en fremtidig strukturkvoteordning, dersom det er stor grad av enighet rundt dette.

Fiskebåt oppfatter imidlertid ikke at det er en slik ordning departementet lanserer i høringsnotatet. I høringsnotatet reiser departementet spørsmål ved om det bør være anledning for fartøyene som mottar strukturgevinst å benytte denne til å øke sin grunnkvote, i de tilfeller der grunnkvoten til fartøyet er under et visst nivå. Fiskebåt oppfatter at spørsmålet bygger på en forutsetning om at strukturgevinster fordeles i form av et eget strukturkvotetillegg, som verken blir en del av fartøyets grunnkvote eller strukturkvote. Departementet skriver at en slik ordning kan begrenses til enkelte fartøygrupper.

Fiskebåt konstaterer at det er vanskelig å se hvilke konsekvenser dette forslaget har. Så lenge strukturkvotetillegget likebehandles med grunnkvoter/strukturkvoter kan vi ikke se at det har noen konsekvenser. Dersom det derimot er aktuelt å legge begrensninger på strukturkvotetillegget som ikke gjelder for vanlige grunnkvoter gir forslaget mening. Dette kan være å tidsbegrense strukturkvotetillegget, som departementet er inne på, eller det kan være at strukturkvotetillegget genererer lavere andel av strukturgevinsten enn grunnkvoten, slik som Modell X innebærer for strukturkvotene.

Fiskebåt er sterkt imot å opprette et eget strukturkvotetillegg som en ny kvotetype, og viser til at dette vil være et brudd på forutsetningene for struktureringen. Dersom departementet mot formodning likevel går for en slik løsning, er Fiskebåt negative til å behandle strukturkvotetillegget annerledes enn grunnkvotene/strukturkvotene, enten det gjelder tidsbegrensning eller fordeling av strukturgevinster. Dette innebærer samtidig at forslaget fra departementet ikke vil ha noen fordelingsmessige konsekvenser, og Fiskebåt ser derfor ikke at det er grunnlag for å gå nærmere inn på dette forslaget.

Fiskebåt viser til at departementet stiller spørsmål ved om rederier som under den tidsavgrensede ordningen i 2004/2005 strukturerte ut grunnkvoter som var større enn den gjenværende grunnkvoten, bør få velge hvilken grunnkvote de vil videreføre etter utløpet av tidsperioden. Fiskebåt konstaterer at en slik endring ikke er uproblematisk blant annet fordi strukturkvoter behandles skattemessig annerledes enn grunnkvoter. Fiskebåt er samtidig enig i at disse rederiene har kommet svært dårlig ut ved gjeninnført tidsbegrensning, og at de derfor har hatt berettigede forventninger til å få tilbake en høyere grunnkvote ved utløp av tidsperioden. Fiskebåt er på denne bakgrunn positive til å finne en løsning for de få fartøyene dette gjelder.

Vennlig hilsen

FISKEBÅT

Audun Maråk

Jan Ivar Maråk

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

Brevet er godkjent elektronisk og sendes uten underskrift.