



**DET KONGELIGE
FISKERI- OG KYSTDEPARTEMENT**

Høringsnotat av 26. november 2004

Strukturvoteordning for havfiskeflåten

-

forslag om

- 1) å fjerne den forhåndsfastsatte tidsbegrensningen i enhetsvoteordningene**
- 2) å utvide strukturgruppen for fabrikkskipene i torskestrålfåten**
- 3) å oppheve hovedordningen i rederikvoteordningene**

Høringsfrist 1. februar 2005

0 Sammen drag	3
1 Innledning	3
2 Hovedreglene om tildeling av enhetskvote - tidsbegrensningen	6
3 Nærmere om den enkelte fartøygruppe	7
3.1 Torsketrålflåten	7
3.2 Ringnotflåten	8
3.3 Grønlandsrekeflåten	9
3.4 Gruppen av konvensjonelle fartøy på eller over 28 meter	10
3.5 Seitrålflåten	11
3.6 Industritrålflåten	11
3.7 Oppsummering	12
4 Nærmere om overkapasiteten i havfiskeflåten	13
4.1 Innledning – forutsetninger	13
4.2 Kapasitetsvurdering – torsketrålgruppen	14
4.3 Kapasitetsvurdering – ringnotflåten	16
4.4 Kapasitetsvurdering – grønlandsrekeflåten	18
4.5 Kapasitetsvurdering – den konvensjonelle gruppen	18
4.6 Kapasitetsvurdering – seitrålflåten	19
4.7 Kapasitetsvurdering – industritrålflåten	19
4.8 Oppsummering	20
5 Forslag om å fjerne tidsbegrensningen på 13/18 år i enhetskvoteordningene	21
5.1 Begrunnelse for forslaget	21
5.2 Avkorting	24
5.3 Kondemnering	24
5.4 Videreføring av begrensninger satt for å ivareta distriktpolitiske hensyn	25
5.5 Overgang fra enhetskvoteordningen til den nye strukturkvoteordningen	26
5.6 Forutsigbarhet som forutsetning for strukturordningen	28
6 Forslag om å utvide strukturgruppen for fabrikkskipene i torsketrålflåten	29
7 Forslag om å oppheve hovedordningen i rederikvoteordningene	32
7.1 Innledning	32
7.2 Nærmere om hovedordningen	32
7.3 Nærmere om slumpfiskeordningen	34
7.4 Forslag om å oppheve hovedordningen	35
8 Konsekvenser av forslagene	36
8.1 Økonomiske og administrative konsekvenser	36
8.2 Distriktpolitiske konsekvenser	36
8.3 Fremtidig evaluering av konsekvensene av forslagene – indikatorer for måloppnåelse	37
Forslag til forskrift om spesielle kvoteordninger for havfiskeflåten	38

0 Sammendrag

Fiskeri- og kystdepartementet foreslår i dette høringsnotatet

- å fjerne den forhåndsfastsatte tidsbegrensningen i enhetskvoteordningene for torsketrålflåten, ringnotflåten, grønlandsrekeflåten, gruppen av konvensjonelle fartøy på eller over 28 meter, seitrålflåten og industritrålflåten,
- å utvide strukturgruppen for fabrikkskipene i torsketrålflåten, og
- å oppheve hovedordningen i rederikvoteordningene for de tre gruppene som har denne ordningen (torsketrålflåten, ringnotflåten og gruppen av konvensjonelle fartøy på eller over 28 meter).

I notatets punkt 1 blir det gitt en redegjørelse for saltvannsfiskeloven § 5a, som er hjemmelsbestemmelsen for forskriftene om enhetskvoteordninger og rederikvoteordninger. Det blir videre gjort rede for noen forutsetninger for at strukturordninger skal fungere etter sin hensikt og for formålet med ordningene.

I punkt 2 blir hovedreglene for tildeling av enhetskvote gjennomgått, mens punkt 3 inneholder en gjennomgang av resultatene av enhetskvoteordningen i den enkelte fartøygruppe. Noen av særreglene for hver enkelt gruppe, særlig særregler som har som formål å ivareta distriktpolitiske målsettinger, blir også referert her. En oppsummering av resultatene i alle grupper er tatt inn i punkt 3.7.

Punkt 4 inneholder en analyse av overkapasiteten i de fartøygruppene som har tilbud om enhetskvoteordning i dag.

I punkt 5 blir det gjort nærmere rede for forslaget om å fjerne den forhåndsfastsatte tidsbegrensningen i enhetskvoteordningene, i punkt 6 for forslaget om å utvide strukturgruppen for fabrikkskipene i torsketrålflåten og i punkt 7 for forslaget om å oppheve hovedordningen i rederikvoteordningene.

Økonomiske og administrative konsekvenser av forslagene er omtalt i punkt 8. Til sist i høringsnotatet blir det lagt frem et forslag til ny forskrift om spesielle kvoteordninger for havfiskeflåten, til erstatning for dagens separate forskrifter om enhetskvoteordning og rederikvoteordning for hver enkelt fartøygruppe samt om sammenslåingsordning for småtrålflåten.

1 Innledning

Utvalgte fartøygrupper har hatt tilbud om enhetskvoteordninger flere ganger. Deler av torsketrålflåten fikk første gang en slik ordning først på 1980-tallet. Fra midten av 1990-tallet ble det tilbudt enhetskvoteordninger for hele torsketrålflåten, ringnotflåten

og grønlandsrekeflåten i medhold av en midlertidig lovbestemmelse. Etter at lovhjemmelen ble gjort permanent og utvidet til å gjelde flere fartøygrupper, ble det etablert nye enhetskvoteordninger for torsketrålflåten, ringnotflåten, grønlandsrekeflåten og for konvensjonelle fartøy på eller over 28 meter i 2000, for seitrålflåten i 2001 og for industritrålflåten i 2002.

Årsaken til at departementet over tid har gitt utvalgte deler av fiskeflåten tilbud om enhetskvoteordninger, er at man har konstatert at tilgjengelige ressurser ikke har stått i forhold til tilgjengelig fangstkapasitet, med dårlig lønnsomhet som resultat. Etter at man tidligere nyttet statlig finansierte kondemneringstilskudd som virkemiddel for å redusere overkapasiteten, har enhetskvoteordningene overtatt som strukturvirkemiddel overfor havfiskeflåten. Fra 2004 er det også etablert en lignende ordning for større fartøy i kystflåten.

Enhetskvoteordningen innebærer at den kvoten som ellers ville blitt tildelt et fartøy som tas ut av fiske, i stedet tildeles for fiske med et annet (eller flere andre) fartøy tilhørende samme eller samarbeidende rederi. Slik ekstra kvote tildeles etter gjeldende ordninger i 13 år, eller 18 år dersom det uttatte fartøyet blir fysisk kondemnert.

Enhetskvoteordningene er fastsatt med hjemmel i lov av 3. juni 1983 nr. 40 om saltvannsfiske mv § 5a, som lyder:

”Som et ledd i en tilpasning av den konsesjonsbelagte trål- og ringnotflåte, kan totalkvoten for vedkommende gruppe deles i et antall like kvoter (enhetskvoter), som kan være større enn antall deltagende fartøy i vedkommende fartøygruppe. Enhetskvoten kan fordeles ulikt mellom de deltagende fartøy innenfor gruppen. Innenfor rammen av totalkvoten for vedkommende gruppe, kan det også fastsettes andre former for spesielle kvoteordninger som innebærer at kvotene fordeles ulikt mellom de deltagende fartøy, herunder ordninger som bytte av kvoter.

Første ledd gjelder tilsvarende for andre fartøy som deltar i grupper som er underlagt adgangsbegrensning.

Departementet kan ved forskrift gi nærmere bestemmelser om fastsettelse og fordeling av enhetskvoter.”

Det følger ikke av bestemmelsen at tildeling av enhetskvote bare kan skje i et begrenset antall år. Saltvannsfiskeloven § 5a er også hjemmel for den såkalte strukturkvoteordningen for kystfiskeflåten, jf. forskrift av 7. november 2003 nr. 1309 om spesielle kvoteordninger for kystfiskeflåten, som gir anledning til å tildele strukturkvote uten en slik fastsatt tidsbegrensning.

Saltvannsfiskeloven § 5a må forstås på bakgrunn av lovens øvrige bestemmelser om kvotefastsettelse og –fordeling, idet § 5a er en særbestemmelse i forhold til disse øvrige

bestemmelsene med et eget formål: Å legge til rette for strukturtilpasning av den enkelte gruppe.

I medhold av saltvannsfiskeloven § 5 kan departementet fastsette forskrifter om ”kvoter for de deltakende fartøyer for bestemte tidsrom og pr. tur”. Vilkåret for at det kan fastsettes slike kvoter er at det er fastsatt en totalkvote for en bestemt fiskebestand, eller at hensynet til en økonomisk og rasjonell utnytting av en bestemt bestand tilsier det. Hjemmel for å fastsette totalkvote for en bestand er gitt i saltvannsfiskeloven § 4.

Hovedregelen er således at kvoter på fartøynivå skal fordeles med utgangspunkt i ”de deltakende fartøy”. Kvoten kan beregnes slik at hvert fartøy får et garantert kvantum, gjerne omtalt som fartøykvoter, eller kvoten på fartøynivå kan fastsettes med en større eller mindre grad av overregulering, slik at summen av kvoter blir større enn vedkommende fartøygruppes samlede kvote (gruppekvoten). En slik såkalt maksimalkvote innebærer et største kvantum vedkommende kan fiske, men gir ingen garanti for å få fiske hele kvantumet dersom gruppekvoten blir oppfisket. Reguleringsformen innebærer således en viss konkurranse om kvantum.

Kvotene på fartøynivå kan differensieres i henhold til regler i § 5 tredje og fjerde ledd.

Enhetskvoteordningene for havfiskeflåten og strukturkvoteordningen for kystfiskeflåten er et unntak fra hovedregelen om at kvoter skal fordeles med utgangspunkt i de deltakende fartøy. I medhold av forskrifter fastsatt med hjemmel i saltvannsfiskeloven § 5a blir enkeltfartøy årlig tildelt en forhøyet kvote, hvor forhøyelsen tilsvarer kvoten som ellers ville blitt tildelt for fiske med et fartøy som blir tatt ut av fiske, eventuelt med en fastsatt avkorting.

Slike ordninger fungerer dermed som en privatfinansiert kondemneringsordning. Dersom et rederi sørger for å ta et fartøy ut av fiske, og med det reduserer antall enheter i vedkommende gruppe, får man til gjengjeld tilgang til den kvoteandelen som ellers ville blitt tildelt dette fartøyet.

Under forutsetningen av at kvotefordelingen mellom de ulike gruppene ligger fast, vil dette innebære at fartøyets fangstkvantum blir større enn det ellers ville vært. Dette kan dermed bidra til bedre lønnsomhet. Forutsetningen for at strukturordningene skal fungere slik, er imidlertid også at adgangen til å delta i vedkommende fiske er regulert og begrenset.

Når disse to forutsetningene er oppfylt, gir det forutsigbarhet for den enkelte reder med hensyn til hvor stor andel av totalkvoten vedkommende fartøygruppe kan forvente å bli tildelt gjennom de årlige reguleringene, og hvor stor andel av denne gruppekvoten man kan forvente å få tildelt som kvote til sitt fartøy. Fordelingen av totalkvotene av ulike fiskeslag mellom fartøygruppene fastsettes ved den årlige reguleringen av fisket i medhold av saltvannsfiskeloven, mens adgangen til å delta reguleres gjennom konsesjonsordninger i medhold av § 12 i deltakerloven av 26. mars 1999 nr. 15 eller

årlige forskrifter om begrensning i adgangen til å delta i enkelte fiskerier i medhold av deltakerloven § 21.

Det direkte formålet med strukturordningene er med andre ord å redusere antall fartøy.

Dersom alle andre faktorer holdes konstante, fører dette til redusert fangstkapasitet i gruppen. Fangstkapasiteten kan likevel økes, dersom det samtidig foretas utskifting til nyere eller større fartøy, gjennom teknologisk utvikling eller ved kompetanseheving. Fornyning av fiskeflåten er en ønsket utvikling, for å skape trygge og attraktive arbeidsplasser i fiskerinæringen om bord i fartøy som er egnet til og tilpasset en kvalitetsmessig god behandling av råstoffet. Teknologi- og kompetanseutvikling pågår kontinuerlig, og er også en nødvendig og ønsket utvikling. Slike momenter rokker imidlertid ikke ved det forhold at driftsgrunnlaget for det enkelte fartøy bedres ved reduksjon av antall fartøy, og strukturordningene skal blant annet legge til rette for en slik utvidelse av driftsgrunnlaget for det enkelte fartøy som i mange tilfeller vil være nødvendig for å oppnå en løpende fornying av fiskeflåten.

Flåtens samlede tekniske fangstkapasitet blir i dette perspektivet av mindre interesse enn hvor mange enheter flåten består av. Det er fartøyeier som kjenner fartøyets kapasitet og som kan tilpasse driftsgrunnlaget gjennom strukturordningene, slik at lønnsomheten maksimeres. Utnyttelsen av fartøymassen, målt i antall driftsdøgn, kan gi et bilde på hvor stor overkapasitet vi har i flåten. Hvorvidt flåten består av mange veltilpassede relativt små fartøy, eller færre store fiskefartøy, er i dette perspektivet av mindre interesse såfremt fartøyene har et tilfredsstillende driftsgrunnlag. Andre fiskeripolitiske målsettinger kan imidlertid medføre en annen vurdering av sammensetningen av ulike fartøygrupper.

En bærekraftig forvaltning av fiskeressursene ivaretas nå i det alt vesentlige gjennom uttaksreguleringer, dvs kvoter, og ikke av innsatsreguleringene. Innsatsreguleringene er likevel en grunnleggende forutsetning for velfungerende uttaksreguleringer, spesielt i havfiskeflåten. Innsatsreguleringenes funksjon er nå altså først og fremst å legge til rette for forutsigbarhet for næringen og stabile rammebetingelser, blant annet som grunnlag for fornying. En kontinuerlig fornying er nødvendig for å opprettholde en fiskeflåte som kan ivareta råstoffet – alt råstoffet – på en optimal måte, og som kan tilby gode og trygge arbeidsplasser. Innsatsreguleringene er derfor i hovedsak innrettet mot å begrense antall fartøy, og i mindre grad mot å regulere fartøyutformingen.

2 Hovedreglene om tildeling av enhetskvote - tidsbegrensningen

Hovedvilkårene for å få tildelt enhetskvote er at

- et fartøy blir meldt ut av registeret over fiskefartøy,
- alle konsesjoner og deltakeradganger som er knyttet til fartøyet blir oppgitt, og

- det blir tinglyst i Skipsregisteret at fartøyet ikke kan nyttes i fiske underlagt norsk fiskerijurisdiksjon og at et eventuelt salg ut av landet forutsetter samtykke fra fiskerimyndighetene.

Ordningen for den enkelte fartøygruppe kan inneholde begrensninger av ulik art, tilpasset strukturen i den enkelte gruppe, distriktsmessige hensyn eller andre forhold. Hovedvilkårene er imidlertid like i alle gruppene.

Dersom disse vilkårene blir oppfylt, kan et gjenværende fartøy tildeles den kvoten som ellers ville blitt tildelt det fartøyet som blir tatt ut av fiske. Det er denne kvoten som omtales som "enhetskvote". Enhetskvoten blir i enkelte tilfeller avkortet og den kvoteandelen som frigjøres på denne måten blir fordelt på alle gjenværende fartøy i gruppen, jf. nærmere om dette i omtalen av den enkelte ordning nedenfor i punkt 3.

Enhetskvote tildeles for ett år av gangen, selv om vilkårene for tildeling bare prøves ved første gangs tildeling. Etter gjeldende ordninger kan enhetskvote tildeles i inntil 13 år. Dersom det fartøyet som blir tatt ut av fiske blir kondemnert, kan enhetskvote likevel tildeles i inntil 18 år.

Etter utløpet av denne perioden faller enhetskvoten bort. Gruppekvoten skal deretter fordeles på færre fartøy, og enhetskvoteordningen gir samtlige fartøy i gruppen en gevinst på lang sikt, uansett om det enkelte rederi har bidratt til struktureringen eller ikke. Dette omtales gjerne som at enhetskvoten faller tilbake til gruppen.

Enhetskvoteordningene kan brukes av flere i fellesskap. Enhetskvoten fra det uttatte fartøyet blir i slike tilfeller delt mellom flere gjenværende fartøy, enten på den måten at hvert av de gjenværende får en del av kvoten av hvert enkelt fiskeslag eller på den måten at fiskeslagene deles mellom de gjenværende fartøyene.

3 Nærmere om den enkelte fartøygruppe

3.1 Torsketrålflåten

Reglene for gjeldende enhetskvoteordning fremgår av forskrift av 30. juni 2000 nr. 648 om enhetskvoteordning og rederikvoteordning for torsketrålflåten.

Det er tatt ut 10 fartøy gjennom denne ordningen pr. 1. juli 2004, hvorav 2 var hjemmehørende i Finnmark, 1 i Troms, 6 i Nordland og 1 i Møre og Romsdal. Av disse ble 4 tatt ut i 2001, 2 i 2002, 1 i 2003 og 3 hittil i 2004.

Til sammenligning ble det tatt ut 9 fartøy gjennom den enhetskvoteordningen som var i kraft fra 1996 til 1998, hvorav 4 var hjemmehørende i Finnmark, 2 i Troms og 3 i Møre og Romsdal.

Den gjenværende torsketrålgruppen består av 95 konsesjoner, hvorav 5 pr. 1. juli 2004 er inaktive på grunnlag av rederikvote og 12 er inaktive på grunnlag av utskifting av fartøy. (Det forholdsvis høye tallet på fartøy under utskifting er ikke nødvendigvis et uttrykk for reelle utskiftinger, idet to konsesjoner i en del tilfeller utnyttes ved frem og tilbake-skifting av ett fartøy. Det vil ikke lenger bli gitt tillatelse til slike utskiftinger, når det er tatt stilling til endringsforslagene i dette høringsnotatet.)

De 95 konsesjonene fordeler seg med 24 på fartøy registrert i Finnmark, 22 i Troms, 23 i Nordland, 1 i Sør-Trøndelag og 25 i Møre og Romsdal. De inaktive konsesjonene er da telt med på fartøy som de sist var knyttet til.

Enhetskvoteordningen er basert på at hele torsketrålflåten er en felles reguleringsgruppe, og dermed en felles strukturgruppe.

Det er likevel ikke adgang til å tildele enhetskvote for fiske med fartøy med om bordproduksjon, altså fabrikkskip, på grunnlag av uttak av fartøy uten ombordproduksjon, jf. forskriftens § 7 første ledd. Med ombordproduksjon menes her all videre bearbeiding av fiskekjøtt som blir gjort om bord i fartøyet, med unntak av frysing og pakking, etter at fisken er bløgget, sløyd og hodekappet. Dette forbudet er satt for å unngå at enhetskvoteordningen bidrar til en vridning av produksjonen fra land til sjø. Det foreslås en viss lemping i forbudet nedenfor under punkt 6.

For å ivareta den distriktpolitiske målsettingen om å opprettholde en viss stabilitet i den geografiske fordelingen av fiskeflåten, er det videre ikke adgang til å tildele enhetskvote til fartøy som er merkeregistrert i Sør-Norge, på grunnlag av uttak av fartøy som pr. 1. januar 1996 var innført i merkeregisteret i Finnmark, Troms eller Nordland, jf. forskriftens § 7 annet ledd. Dette forbudet gjelder likevel ikke dersom både det gjenværende og det uttatte fartøyet drev ombordproduksjon.

Enhetskvoteordningen omfatter kvotene av torsk, hyse og sei nord for 62°N. Dette var en utvidelse i forhold til ordningen av 1996, som bare omfattet torsk og hyse. De fartøyene som tildeles enhetskvote på grunnlag av 1996-ordningen, fikk ikke nyte godt av denne utvidelsen og tildeles fortsatt bare enhetskvote av torsk og hyse. Ordningen inneholder et kvotetak, jf. forskriftens § 8 tredje ledd, som innebærer at en stortråler ikke kan tildeles mer enn kvotefaktor 3 og en småtråler kvotefaktor 2,5. Med småtråler menes fartøy med kvotefaktor mindre enn 1 i fisket etter torsk og hyse.

3.2 Ringnotflåten

Reglene for gjeldende enhetskvoteordning fremgår av forskrift av 30. juni 2000 nr. 649 om enhetskvoteordning og rederikvoteordning for ringnotflåten.

Det er tatt ut 12 fartøy gjennom denne ordningen pr. 1. juli 2004, hvorav 1 var hjemmehørende i Finnmark, 1 i Nordland, 1 i Møre og Romsdal, 2 i Sogn og Fjordane og 7 i Hordaland. Av disse ble 5 tatt ut i 2001, 1 i 2002, 5 i 2003 og 1 hittil i 2004.

Til sammenligning ble det tatt ut 11 fartøy gjennom den enhetskvoteordningen som var i kraft fra 1996 til 1998, hvorav 4 var hjemmehørende i Nord-Norge.

Den gjenværende ringnotgruppen består av 89 konsesjoner, hvorav 3 pr. 1. juli 2004 er inaktive på grunnlag av rederikvote og 1 er inaktiv på grunnlag av utskifting av fartøy.

De 89 konsesjonene fordeler seg med 6 på fartøy registrert i Finnmark, 5 i Troms, 11 i Nordland, 1 i Nord-Trøndelag, 2 i Sør-Trøndelag, 23 i Møre og Romsdal, 3 i Sogn og Fjordane, 36 i Hordaland og 2 i Rogaland. De inaktive konsesjonene er da telt med på fartøy som de sist var knyttet til.

Enhetskvoteordningen er basert på at hele ringnotgruppen er en felles reguleringsgruppe, og dermed en felles strukturgruppe.

Da enhetskvoteordningen ble iverksatt, var det en forutsetning at en del av kvoten til det uttatte fartøyet umiddelbart skulle gå tilbake til gruppekvoten for refordeling mellom de gjenværende fartøy. Det ble derfor fastsatt regler om avkorting av enhetskvoten i 1996-ordningen, og disse avkortingsreglene ble videreført i 2000-ordningen, men med en viss reduksjon i avkortingsprosenten. For å ivareta den distriktpolitiske målsettingen om å opprettholde en viss stabilitet i den geografiske fordelingen av fiskeflåten, er avkortingsprosenten differensiert alt ettersom hvor det uttatte og det gjenværende fartøyet var registrert pr 1. januar 1996. Avkortingsreglene er som følger, med fylkene Finnmark, Troms, Nordland, Nord-Trøndelag og Sør-Trøndelag som region A, mens resten av landet er region B:

- 5%, dersom det uttatte og det gjenværende fartøy er registrert i region A,
- 15%, dersom det uttatte og det gjenværende fartøy er registrert i region B,
- 5%, dersom det uttatte fartøy er registrert i region B og det gjenværende i region A,
- 40%, dersom det uttatte fartøy er registrert i region A og det gjenværende i region B.

Enhetskvoteordningen omfatter kvotene av sild, makrell, lodde, brisling og kolmule. Kolmule ble inkludert ved forskriftsendring 12. september 2003. Ordningen inneholder et kvotetak, jf. forskriftens § 8 annet ledd, tilsvarende en basiskvote på 650 tonn for de fiskeslag som er regulert ved bruk av basiskvoter og 2 fartøy- eller maksimalkvoter for øvrige fiskeslag.

3.3 Grønlandsrekeflåten

Reglene for gjeldende enhetskvoteordning fremgår av forskrift av 30. juni 2000 nr. 650 om enhetskvoteordning for grønlandsrekeflåten.

Det er tatt ut 1 fartøy gjennom denne ordningen pr. 1. juli 2004. Dette var hjemmehørende i Troms. Til sammenligning ble det tatt ut 2 fartøy gjennom enhetskvoteordningen av 1994. Begge disse var hjemmehørende i Sør-Norge.

Den gjenværende gruppen består av 17 deltakeradganger, hvorav alle pr. 1. juli 2004 er aktive. Disse fordeler seg med 1 fartøy registrert i Finnmark, 4 i Troms, 1 i Nordland og 11 i Møre og Romsdal.

For å ivareta den distriktpolitiske målsettingen om å opprettholde en viss stabilitet i den geografiske fordelingen av fiskeflåten, er det ikke adgang til å tildele enhetskvote til fartøy som er merkeregistrert i Sør-Norge på grunnlag av uttak av fartøy registrert i Finnmark, Troms eller Nordland, jf. forskriftens § 8 første ledd. Det kan gjøres unntak fra dette forbudet, når minst 2/3 av kvoten for det uttatte fartøyet tildeles fartøy registrert i Finnmark, Troms eller Nordland.

Enhetskvoteordningen omfatter bare kvoten av reke ved Grønland. Fartøy som omfattes av ordningen og som også har torsketrålkonsesjon, kan imidlertid bruke begge enhetskvoteordningene i kombinasjon. Også denne ordningen har et kvotetak for det enkelte fartøy, tilsvarende 10% av totalkvoten, jf. § 7 annet ledd.

3.4 Gruppen av konvensjonelle fartøy på eller over 28 meter

Reglene for gjeldende enhetskvoteordning fremgår av forskrift av 28. juli 2000 nr. 795 om enhetskvoteordning og rederikvotordning for konvensjonelle fartøy på eller over 28 meter. Dette er den første enhetskvoteordningen for denne fartøygruppen.

Det er tatt ut 46 deltakeradganger gjennom denne ordningen pr. 1. juli 2004, hvorav 3 var hjemmehørende i Finnmark, 1 i Troms, 1 i Nordland, 1 i Nord-Trøndelag, 1 i Sør-Trøndelag, 22 i Møre og Romsdal, 14 i Sogn og Fjordane, 2 i Hordaland og 1 i Rogaland. Det ble tatt ut 21 i 2000, 15 i 2001, 7 i 2002, 2 i 2003 og 1 hittil i 2004.

Den gjenværende gruppen består av 53 deltakeradganger, hvorav 5 er inaktive pr. 1. juli 2004 på grunnlag av rederikvot og 5 er inaktive av forskjellige andre grunner.

De 53 gjenværende deltakeradgangene fordeler seg med 3 på fartøy registrert i Finnmark, 1 i Troms, 1 i Nordland, 1 i Sør-Trøndelag, 28 i Møre og Romsdal og 19 i Sogn og Fjordane. De inaktive er da telt med på fartøy som de sist var knyttet til.

For å legge til rette for størst mulig effekt av enhetskvoteordningen, ble det gjort unntak fra deltakerforskriftens regler om fylkesbinding når et fartøy ble kjøpt med sikte på at dette deretter skulle tas ut gjennom enhetskvoteordningen. Samtidig ble det, for å gi fartøyeiere i de fem nordligste fylkene et fortrinn, gitt regler om avkorting på 20% ved tildeling av enhetskvote til et fartøy i de øvrige fylkene på grunnlag av uttak av et fartøy

som pr 1. januar 2000 var registrert i Finnmark, Troms, Nordland, Nord-Trøndelag eller Sør-Trøndelag, jf. forskriftens § 7.

Enhetskvoteordningen omfatter kvoten av torsk, hyse og sei nord for 62°N. Regler om kvotetak er gitt i forskriftens § 8 tredje ledd, og innebærer at et fartøy ikke kan tildeles mer enn 3 kvotefaktorer av torsk og hyse, og 2 kvotefaktorer av sei.

3.5 Seitrålflåten

Reglene for gjeldende enhetskvoteordning fremgår av forskrift av 2. februar 2001 nr. 104 om enhetskvoteordning for seitrålerne. Dette er den første enhetskvoteordningen for denne fartøygruppen.

Det er tatt ut 4 fartøy pr. 1. juli 2004, samtlige hjemmehørende i Møre og Romsdal. Den gjenværende gruppen består av 12 konsesjoner, hvorav 1 pr 1. juli 2004 er inaktiv på grunnlag av utskifting. Elleve av de gjenværende seitrålerne er hjemmehørende i Møre og Romsdal, mens den siste er hjemmehørende i Sør-Trøndelag.

På bakgrunn av den faktiske geografiske plasseringen av fartøyene i gruppen, er det ingen distriktpolitisk begrunnede restriksjoner for tildeling av enhetskvote i denne ordningen. Det er imidlertid et kvotetak, jf. forskriftens § 7 tredje ledd, på 2 kvotefaktorer av sei nord for 62°N og 2,5 kvotefaktorer av sei sør for 62°N, som er de kvotene ordningen omfatter.

3.6 Industritrålflåten

Reglene for gjeldende enhetskvoteordning fremgår av forskrift av 5. juli 2002 nr. 696 om enhetskvoteordning og rederikvoteordning for fartøy med industritråltillatelse. Dette er den første enhetskvoteordningen for denne fartøygruppen.

Det er tatt ut 16 fartøy pr. 1. juli 2004, hvorav 7 var hjemmehørende i Møre og Romsdal, 6 i Hordaland og 3 i Rogaland. Det ble tatt ut 9 fartøy i 2002, 6 i 2003 og 1 hittil i 2004.

Den gjenværende gruppen består av 54 konsesjoner, hvorav 1 er inaktiv pr. 1. juli 2004 på grunnlag av eierskifte.

De 54 gjenværende konsesjonene fordeler seg med 1 på fartøy registrert i Troms, 3 i Nordland, 15 i Møre og Romsdal, 14 i Hordaland, 17 i Rogaland og 4 i Vest-Agder. Den inaktive er da telt med på fartøyet som den sist var knyttet til.

Det er ingen distriktpolitisk begrunnede restriksjoner for tildeling av enhetskvote i denne ordningen.

Enhetskvoteordningen omfatter makrell, lodde, norsk vårgytende sild og nordsjøsil. Fisket etter de tre førstnevnte fiskeslagene er underlagt egne konsesjonsordninger, og enhetskvote av det enkelte av disse fiskeslagene kan bare tildeles dersom både det uttatte og det gjenværende fartøyet hadde slik tilleggskonsesjon. Dersom bare det uttatte fartøyet hadde tilleggskonsesjon for eksempel for makrellfiske, vil denne konsesjonen imidlertid kunne retildes det gjenværende fartøyet i henhold til regler i forskriftens 6 tredje ledd.

Enhetskvoteordningen gir, i tillegg til kvotegevinst for fiskeslagene nevnt ovenfor, også forhøyet konsesjonskapasitet i samsvar med regler i § 5-2 tredje ledd i trålforskriften av 12. desember 1986. Konsesjonskapasiteten fastsettes i kubikkmeter, og et fartøy kan ikke ta om bord og levere større fangst pr. tur enn den fastsatte konsesjonskapasiteten i de ikke-kvoteregulerte fiskeriene som gruppen deltar i. Ved bruk av enhetskvoteordningen kan konsesjonskapasiteten til det gjenværende fartøyet forhøyes med inntil den fastsatte konsesjonskapasiteten for det fartøyet som tas ut av fiske, men maksimalt til 1000 m³. Denne forhøyelsen er ikke tidsbegrenset.

Ordnningen inneholder for øvrig regler om kvotetak i § 7 tredje ledd. Taket er satt ved en basiskvote på 375 tonn for de fiskeslag som reguleres ved basiskvotemodellen, og ved den kvoten som tildeles 2 fartøyer for de fiskeslag om ikke er regulert ved denne modellen.

3.7 Oppsummering

Det har tidligere vært kortvarige enhetskvoteordninger for deler av torsketrålflåten, og for hele torsketrålflåten i perioden 1990-94. Det har videre vært ulike ordninger for statlig kondemneringsstøtte som også har omfattet grupper innenfor havfiskeflåten, særlig ringnotgruppen. Dersom man ser bort fra disse ordningene og oppsummerer effekten av strukturordningene for havfiskeflåten de siste ti årene, fra den første enhetskvoteordningen for grønlandsrekeflåten fra 1994 og enhetskvoteordningene fra 1996 for torsketrålflåten og ringnotflåten, så er resultatet at det er tatt ut til sammen 111 konsesjoner/ deltakeradganger fra fiske. Som det fremgår av tallene referert foran under gjennomgangen av hver enkelt gruppe, fordeler disse seg som følger på gruppene:

Torsketrålflåten:	19
Ringnotflåten:	23
Grønlandsrekeflåten:	3
Den konvensjonelle gruppen:	46
Seitrålflåten:	4
Industritrålflåten:	16

Av disse var 27 hjemmehørende i Finnmark, Troms eller Nordland, mens 84 var hjemmehørende i øvrige fylker. Reduksjonen er altså fordelt med $\frac{3}{4}$ på Sør-Norge og $\frac{1}{4}$ på Nord-Norge.

Pr. 1. juli 2004 er det 320 konsesjoner/deltakeradganger tilbake i de ulike gruppene, som fordeler seg som følger:

Torskestrålflåten:	95
Ringnotflåten:	89
Grønlandsrekeflåten:	17
Den konvensjonelle gruppen:	53
Seistrålflåten:	12
Industristrålflåten:	54

Enhetskvoteordningene har altså medført at det er tatt ut 111 konsesjoner/deltakeradganger fra et utgangspunkt på minst 431, eller i overkant av 25%.

Disse tallene representerer konsesjoner/deltakeradganger i den enkelte fartøygruppe med tilbud om enhetskvoteordning i dag, og gir ikke et presist uttrykk for antall fartøy i den norske havfiskeflåten. Det er

- 10 kombinasjonsbåter som har både ringnot- og industristråltillatelse,
- 1 ringnotfartøy som også har adgang til å delta i den konvensjonelle gruppen,
- 7 fartøy som både har torskestråltillatelse og adgang til å delta i rekefisket ved Grønland.

Disse vil dermed også bli telt to ganger.

Motsatt er det et mindre antall større fartøy, særlig rekestrålere, som ikke faller innenfor noen av de gruppene som har tilbud om enhetskvoteordning, og dermed ikke er telt med i oversikten ovenfor.

4 Nærmere om overkapasiteten i havfiskeflåten

4.1 Innledning – forutsetninger

Som det er gjort rede for ovenfor i punkt 1, har siktemålet med enhetskvoteordningene vært å redusere antall fartøy i den enkelte gruppe. De oppnådde effektene er gjennomgått ovenfor i punkt 3. Dersom man tar utgangspunkt i den gjennomsnittlige utnyttelsesgraden for fartøyene i hver enkelt gruppe, målt i antall døgn, og vurderer denne opp mot en optimal utnyttelse av fartøyene over året, blir konklusjonen likevel at flåten består av flere fartøy enn det som er nødvendig for å fiske tilgjengelige kvoter. Dette vil bli nærmere gjennomgått i det følgende.

Beregningene tar utgangspunkt i Lønnsomhetsundersøkelser 2002 fra Budsjettnemnda for fiskerieringen, Fiskeridirektoratets aktivitetsundersøkelse for 2003 samt informasjon fra direktoratets registre. Bestandssituasjonen for de viktigste fiskeslagene har ikke endret seg vesentlig i denne perioden, og departementet legger derfor til grunn at de anslag som er gjort med utgangspunkt i tallene fra lønnsomhetsundersøkelsen for 2002 fortsatt er gyldige.

Som påpekt i punkt 3.7 har enkelte fartøy adgang til å delta i flere grupper som har tilbud om enhetsvoteordning. For å unngå å telle et fartøy flere ganger i vurderingen av overkapasitet, er fartøyene inndelt på en slik måte at fartøygruppene er gjensidig utelukkende i det underlagsmaterialet som disse konklusjonene bygger på.

I arbeidet med lønnsomhetsundersøkelsene innhentes, bearbeides og presenteres flere typer variable som gir et uttrykk for innsatsen i fisket for den helårsdrevne fiskeflåten. Blant annet presenteres det informasjon om gjennomsnittlig antall driftsdøgn, definert som samlet driftstid fra den dato sesongen ble startet til sesongen ble avsluttet. Tid medgått til forberedelser, landinger og tid til/fra feltet er altså inkludert i denne størrelsen. Undersøkelsen omfatter fartøy som defineres som "helårsdrevne". Budsjettnemndas definisjon på helårsdrift er at fartøyet må ha landet fangst i minimum 7 av årets tolv måneder, og ha en samlet fangstinntekt for hele året som overstiger et minimumskrav. Kravet til fangstinntekt avhenger av fartøyets størrelse.

I de beregninger som er gjort nedenfor har en valgt å legge til grunn antall driftsdøgn som mål for driftsintensitet. Det er videre lagt til grunn at et fartøy som driftes optimalt har 330 driftsdøgn i året. En forutsetter med andre ord at det enkelte fartøy trenger en måneds landligge i året til vedlikehold etc. Utgangspunktet for beregningene er således forholdet mellom total tilgjengelig fangstkapasitet i 2002 (antall fartøy utnyttet optimalt i 330 driftsdøgn) og faktisk anvendt fangstkapasitet (antall fartøy og faktisk/estimert antall driftsdøgn) og å fremskrive disse til 2003 og pr medio 2004.

Metoden forutsetter at fartøyene i perioden i gjennomsnitt fisker like mye pr. døgn, og legger dermed til grunn konstant tilgjengelighet og fiskemønster. Metoden forutsetter også at fartøyene har en lik fangsteffektivitet pr driftsdøgn, og dermed at de fartøy som går ut av fisket er like effektive som de fartøy som er igjen. I praksis vil ikke disse forutsetningene alltid være oppfylt. Som grunnlag for gjennomsnittsbetraktninger vil imidlertid dette være tilstrekkelig.

4.2 Kapasitetsvurdering – torsketralgruppen

Gruppen består pr 1. juli 2004 av 95 konsesjoner, etter at det er tatt ut 10 gjennom enhetsvoteordningen av 2000. Av disse ble 4 tatt ut i 2001, 2 i 2002, 1 i 2003 og 3 i 2004 frem til 1. juli 2004.

I lønnsomhetsundersøkelsen er torsketrålgruppen delt i separate grupper for fabrikktrålere, andre stortrålere (øvrige trålere med kvotefaktor 1,0, i undersøkelsen omtalt som "ferskfisktrålere" uansett driftsform for det enkelte fartøy) og småtrålere, dvs torsketrålere med kvotefaktor mindre enn 1,0.

Tallene viser at 20 fabrikktrålkonsesjoner har vært benyttet både i 2002 og 2003, (nyttet på til sammen 17 fartøy, jf. foran i punkt 3.1 om såkalt frem og tilbake-skifting av fartøy), og at totalt 16 fabrikktrålere har oppnådd helårsdrift i disse årene. Gjennomsnittlig antall driftsdøgn for de helårsdrevne fabrikktrålerne er 285 i 2002. Det ene ikke-helårsdrevne fabrikkskipet hadde også relativt høy aktivitet i 2002, og antall driftsdøgn for dette er skjønnsmessig estimert til 200.

Estimatet for gjennomsnittlig antall driftsdøgn for fabrikktrålerne i 2002 blir dermed 280.

Med utgangspunkt i forholdstallet mellom beregnet antall driftsdøgn og "optimalt" antall driftsdøgn estimeres overkapasiteten i fabrikktrålerflåten til i størrelsesorden 15 – 20%, det vil si at antallet fabrikktrålere kunne vært redusert med 3 – 4 fartøy dersom de gjenværende fartøyene ble driftet 330 døgn i året. Det har ikke gått ut noen fabrikkonsesjoner gjennom enhetskvoteordningen siden 2002. Dette er således fortsatt situasjonen.

De øvrige stortrålerne oppnådde langt færre driftsdøgn.

Tallene viser at det var 35 helårsdrevne fartøy i denne gruppen, mens 8 trålere ikke oppnådde helårsdrift eller var uvirksomme. Disse 43 fartøyene nyttet i 2002 til sammen 46 konsesjoner, og oppnådde i gjennomsnitt 194 driftsdøgn. Når det gjelder de ikke-helårsdrevne stortrålerne, er driftstiden for disse skjønnsmessig anslått til 100 driftsdøgn. Samlet gir dette et estimert gjennomsnitt på 175 driftsdøgn for denne gruppen av stortrålere.

Dette gir grunnlag for en estimert overkapasitet i gruppen på i underkant av 50%, hvilket innebærer at antallet fartøy kan reduseres med i overkant av 20 fartøy fra utgangspunktet i 2002, gitt at de gjenværende fartøyene drifter 330 døgn i året. Det er tatt ut 4 fartøy fra gruppen i 2003 og i 2004 frem til 1. juli.

Det må nevnes at deler av denne gruppen har et spesielt driftsmønster, da det dreier seg om fartøy som er eid av fiskeindustrien og kan være styrt ut fra variasjoner i industriens råstoffbehov. Dette kan påvirke antall driftsdøgn, dersom det innebærer at fartøyene driver fiske når fisken er mindre tilgjengelig. Dette tilsier i så fall at den beregnede overkapasiteten heller er underestimert enn overestimert.

Blant småtrålerne var det 26 fartøy som oppnådde helårsdrift i 2002, mens antallet ikke-helårsdrevne fartøy var 9. Disse 35 fartøyene nyttet til sammen 40 konsesjoner. De

helårsdrevne fartøyene oppnådde i gjennomsnitt 300 driftsdøgn, altså det høyeste antallet i torsketrålgruppen.

En gjennomgang av fangstopplysningene for de småtrålere som i 2002 ikke oppfylte kravene til helårsdrift, tyder på en varierende og lav driftsintensitet. Det er anslått at disse gjennomsnittlig oppnådde 100 driftsdøgn i 2002.

Til sammen blir estimert gjennomsnittlig antall driftsdøgn for småtrålerne 250 i 2002.

Med utgangspunkt i forholdstallet mellom estimert antall driftsdøgn og måltallet på 330 driftsdøgn, estimeres overkapasiteten i småtrålerflåten til om lag 25% eller 8 – 9 fartøy i 2002. Dette tyder altså på at antallet småtrålere kan ligge på 26 – 27 fartøy, dersom man utelukkende ser hen til et mål om å optimalisere antall driftsdøgn pr fartøy for å utnytte tilgjengelig fangstkapasitet fullt ut.

Den delingen som er gjort ovenfor i tre grupper innad i torsketrålflåten, er gjort på bakgrunn av den tilsvarende delingen i lønnsomhetsundersøkelsen. Torsketrålflåten er imidlertid én felles reguleringsgruppe, og det som her er omtalt som øvrige stortrålere og småtrålere er en felles strukturgruppe i enhetskvoteordningen. Dette innebærer at man i realiteten må se hen til hele gruppen samlet når man vurderer kapasiteten.

4.3 Kapasitetsvurdering – ringnotflåten

Gruppen består pr 1. juli 2004 av 89 konsesjoner, etter at det er tatt ut 12 gjennom enhetskvoteordningen av 2000. Av disse ble 5 tatt ut i 2001, 1 i 2002, 5 i 2003 og 1 i 2004 frem til 1. juli 2004.

Ringnotflåten blir også inndelt i tre grupper i lønnsomhetsundersøkelsen; ringnotfartøy med konsesjonskapasitet under 8000 hl, ringnotfartøy med konsesjonskapasitet over 8000 hl og ringnotfartøy med kolmuletråltillatelse.

Tallene viser at de helårsdrevne fartøyene i gruppen med konsesjonskapasitet under 8000 hl har et gjennomsnitt på 257 driftsdøgn, de helårsdrevne fartøyene i gruppen med konsesjonskapasitet over 8000 hl oppnådde et gjennomsnitt på 269, mens de fartøyene som også har kolmuletråltillatelse i gjennomsnitt oppnådde 304 driftsdøgn. Det er således varierende intensitet i fisket for fartøy også i ringnotgruppen.

I den delen av ringnotflåten som har en konsesjonskapasitet under 8000 hl og ikke disponerer kolmuletråltillatelse, viser de underliggende tallene at totalt 32 fartøy oppnådde helårsdrift i 2002, mens 3 fartøy var ikke-helårsdrevne eller var inaktive store deler av året. Skjønnsmessig anslår en at disse fartøyene har driftet i gjennomsnitt 150 døgn i 2002. Gjennomsnittlig driftstid for alle ringnotfartøy med en konsesjonskapasitet under 8000 hl estimeres dermed til om lag 250 døgn i 2002. Dersom disse fartøyene

hadde blitt benyttet optimalt i 2002 kunne antall ringnotfartøy i denne gruppen vært redusert med om lag 25% eller med 8 – 9 fartøy.

Tilsvarende for ringnotfartøy med en konsesjonskapasitet høyere enn 8000 hl uten kolmuletråltillatelse, er vurderingen at det er mulig å redusere antall enheter med i overkant av 20% eller med 2 – 3 fartøy i forhold til 2002-tallene.

I gruppen av fartøy med kolmuletråltillatelse gir en tilsvarende tilnærming som resultat at antallet kan reduseres med nærmere 10% eller 3 – 4 fartøy, dersom fangstkapasiteten til det enkelte fartøy, målt i antall driftsdøgn, ble benyttet fullt ut.

Totalt sett kan man dermed anslå at det var en overkapasitet på i størrelsesorden 14 – 16 fartøy, dersom de gjenværende fartøyene ble benyttet maksimalt. I løpet av 2003 og inntil 1. juli 2004 er ytterligere 6 konsesjoner tatt ut gjennom enhetskvoteordningen. Beregningene indikerer imidlertid at antallet kan reduseres ytterligere i tiden fremover, fra 89 pr 1. juli 2004 til rundt 80.

Det bør her nevnes at kolmulefisket er viktig for den gruppen på 47 ringnotfartøy som har kolmuletråltillatelse. Slik reguleringssituasjonen for dette fisket har vært, har kolmulefisket de siste par årene på sett og vis fungert som en ”kapasitetsbuffer” i ringnotfisket etter andre arter. Det pågår fortsatt forhandlinger mellom kyststatene om fordelingen av kolmule. Når en slik avtale kommer på plass, og dersom den resulterer i en norsk kvote som er lavere enn det norske fartøy fisker i dag (851 000 tonn i 2003), så vil det imidlertid innebære redusert driftstid for kolmuleflåten og dermed direkte påvirke kapasitetsvurderingen.

Det må også legges til at tilgang på fisk og kvalitetsvariasjoner gjennom sesongene kan tilsi at det vil kunne oppstå perioder i året hvor det faktisk ikke er mulig å drive et ringnotfiske. Spesielt vil dette gjelde fartøy uten kolmule-, industri- eller vassildtråltillatelse eller annen type konsesjoner som gir en mulighet til å drifte i de perioder hvor pelagiske arter ikke er tilgjengelig. Pr. i dag er det i overkant av 20 fartøy som kun har anledning til å delta i det tradisjonelle ringnotfisket. Dette tilsier at man bør justere ned kravene til ”optimal” driftstid fra 330 driftsdøgn til noe lavere. Motsatt vil et nytt loddefiske i Barentshavet gjøre det mulig for fartøyene å ”skyve” på kvotene av andre arter slik at de faktisk vil kunne redusere en eventuell periode med dårlig tilgjengelighet. Et annet alternativ vil være å benytte deler av perioden med dårlig tilgjengelighet til årlig vedlikehold.

Selv om ringnotflåten driver forholdsvis sesongpregede fiskerier, tilsier alle disse momentene sett i sammenheng likevel at det er forsvarlig å opprettholde målet på 330 driftsdøgn som en optimal tilpasning også for hele ringnotflåten. Det er derfor ikke grunnlag for å justere de beregningene som ledet frem til konklusjonen om at antall konsesjoner bør reduseres til 80 dersom man utelukkende ser hen til et mål om å optimalisere antall driftsdøgn pr fartøy for å utnytte tilgjengelig fangstkapasitet fullt ut.

4.4 Kapasitetsvurdering – grønlandsrekeflåten

Gruppen består pr 1. juli 2004 av 17 deltakeradganger, etter at det er tatt ut 1 gjennom enhetskvoteordningen av 2000. Denne ble tatt ut i 2004.

Av de 17 fartøyene med adgang til å delta i denne gruppen, har 7 fartøy også torskestrålkonsesjon. Det innebærer at det antallet fartøy som oppnår helårsdrift i rekefisket ved Grønland, og det gjennomsnittlige antall driftsdøgn der, ikke blir et særlig godt uttrykk for det totale aktivitetsnivået til fartøyene i denne gruppen.

Tallene viser imidlertid at 6 rekestrålere med deltakeradgang i rekestrålfisket i grønlandske farvann uten torskestråltillatelse oppnådde helårsdrift i 2002, og at disse fartøyene driftet relativt intensivt med i gjennomsnitt 296 driftsdøgn. Tallene viser også at 3 fartøy med denne type deltakeradgang ikke oppnådde helårsdrift i 2002. Fangstinformasjon tyder på at de 3 ikke-helårsdrevne strålerne likevel driftet relativt intensivt i 2002, og gjennomsnittlig driftstid for disse er anslått til 150 døgn i 2002.

Dette tilsier et gjennomsnittlig antall driftsdøgn på 250 driftsdøgn i 2002, hvilket gir en estimert overkapasitet på om lag 25%, eller 2 –3 fartøy. Optimal utnyttelsesgrad for grønlandsrekeflåten må imidlertid ta i betraktning at 7 av 17 fartøy altså har torskestrålkonsesjon i tillegg til adgang til rekefisket ved Grønland. Dette tilsier en viss forsiktighet i anslagene over overkapasitet, da intensiteten i dette fisket vil variere med kvotesituasjonen og den videre strukturering i torskestrålguppen. Det er således vanskelig å vurdere kapasitetssituasjonen i denne gruppen isolert fra torskestrålguppen.

4.5 Kapasitetsvurdering – den konvensjonelle gruppen

Gruppen består pr 1. juli 2004 av 53 deltakeradganger, etter at det er tatt ut 46 gjennom enhetskvoteordningen av 2000. Av disse ble 21 tatt ut i 2000, 15 i 2001, 7 i 2002, 2 i 2003 og 1 i 2004 frem til 1. juli 2004.

Tallene viser at gruppen av konvensjonelle fartøy på eller over 28 meter hadde en høy intensitet i fiske i 2002.

I gjennomsnitt hadde de helårsdrevne fartøyene i gruppen 318 driftsdøgn. Det var imidlertid 11 fartøy som var i fiske, men som ikke tilfredstilte kravene til å bli rubrisert som helårsdrevne. Gjennomsnittlig antall driftsdøgn for disse er skjønnsmessig anslått til 100 døgn.

Samlet gir dette et gjennomsnitt på 275 driftsdøgn pr fartøy i gruppen, og en estimert overkapasitet på 15 – 20% prosent eller 10 – 12 fartøy i 2002. Dette gir et estimat på en

gruppe på 46 – 48 fartøy, mot 53 deltakeradganger i behold i gruppen pr 1. juli 2004. (Det er verdt å merke seg at 5 av disse 53 var inaktive på grunnlag av rederikvote pr 1. juli 2004. Antallet potensielt aktive er dermed i 2004 på 48. Pr begynnelsen av august var det registrert fangst på til sammen 44 fartøy i gruppen.)

En gjennomsnittsbetraktning tilsier dermed at de gjenværende fartøy med deltakeradgang i denne gruppen er tilpasset et aktivitetsnivå som tilnærmet utnytter fartøyenes fysiske fangstkapasitet fullt ut. I den grad kvoter av viktige fiskeslag så som torsk, hyse og sei vil bli økt, vil dette kunne resultere i utskiftning til nye og mer effektive fartøy eller redusert innsats i det tradisjonelle banklinefisket etter lange og brosme. Gjennomsnittsbetraktningen vil imidlertid dekke en del individuelle forskjeller, blant annet for så vidt gjelder aktivitetsnivå i de ikke-kvoteregulerte fiskeriene.

4.6 Kapasitetsvurdering – seitrålflåten

Gruppen består pr 1. juli 2004 av 12 konsesjoner, etter at det er tatt ut 4 gjennom enhetskvoteordningen av 2001. De 4 ble tatt ut i løpet av 2002.

Av de 14 seitrålerne som var i drift i 2002, oppnådde 9 fartøy å bli rubrisert som helårsdrevne. Disse hadde et gjennomsnittlig antall driftsdøgn på 325. Antall driftsdøgn er skjønnsmessig anslått til 100 døgn for de resterende 5 fartøyene. Med det som utgangspunkt estimeres gjennomsnittlig antall driftsdøgn for alle seitrålere til 245 døgn i 2002, og overkapasiteten i seitrålgruppen estimeres på det grunnlag til i overkant av 25% eller om lag 4 fartøy.

Siden 2002 er gruppen redusert til 12 konsesjoner. Basert på beregningene er det fortsatt rom for reduksjon i antall fartøy i gruppen, som bør ende opp på 10 fartøy dersom man utelukkende ser hen til et mål om å optimalisere antall driftsdøgn pr fartøy.

4.7 Kapasitetsvurdering – industritrålflåten

Gruppen består pr 1. juli 2004 av 54 konsesjoner, etter at det er tatt ut 16 gjennom enhetskvoteordningen av 2002. Av disse ble 9 tatt ut i 2002, 6 i 2003 og 1 i 2004 frem til 1. juli 2004.

Som nevnt i gjennomgangen av forutsetningene i punkt 4.1, er de 10 fartøyene som har kombinasjonen ringnotttillatelse og industritråltillatelse tatt med i tallene for ringnotflåten. Tallene her gjelder således bare hovedgruppen av industritrålere.

Fartøygruppens tradisjonelle fiske av såkalt industrifisk til oppmaling – tobis, øyepål, kolmule – utgjør nå bare om lag 50 prosent av fangstverdien for gruppen. Fangst av andre arter – sild, lodde, makrell, sei – har etter vært blitt like viktig for denne flåten.

Tallmaterialet indikerer at den helårsdrevne delen av industritrålflåten har en relativt intensiv drift. Antallet driftsdøgn er i gjennomsnitt på 303. Antallet industritrålere som ikke fyller vilkårene for å bli rubrisert som helårsdrevne er imidlertid høyt, og mye tyder på at disse har lav fangstintensitet. Gjennomsnittlig antall driftsdøgn for de ikke-helårsdrevne er anslått til 100 døgn. Sett i forhold til den optimale driftstiden indikerer dette samlet en overkapasitet i gruppen i 2002 i størrelsesorden 25%, eller 13 – 14 fartøy.

Det må imidlertid tas i betraktning at arter som tobis og øyepål har sykluser som tilsier at beregningene av fangstkapasitet og overkapasitet burde vært basert på et gjennomsnitt over en periode på kanskje 7 – 8 år. Fangststatistikken viser blant annet at fangsten av øyepål var lav både i 2002 og 2003, mens samlet fangst av tobis ble sterkt redusert fra 2002 til 2003. Fangst av kolmule for industritrålflåten har derimot økt de siste årene.

Dette øker usikkerheten i estimatet av overkapasiteten.

På den annen side vet man at de fartøy som tas ut av fiske gjennom enhetskvoteordningen ofte er av eldre dato og lite effektive. Kvotene vil bli overført til mer moderne fartøy med betydelig større lastekapasitet og motorkraft. Dette har i stor grad vært tilfelle i industritrålflåten. De nye fartøyene har mulighet til å drive trålfiske etter kolmule og øyepål store deler av året, og tobisfiske i sommerhalvåret. Dette underbygger estimatet ovenfor. Det er derfor grunnlag for å opprettholde konklusjonen om at antallet industritrålere bør reduseres videre nedover til om lag 35 – 37 fartøy dersom man utelukkende ser hen til et mål om å optimalisere antall driftsdøgn pr fartøy.

4.8 Oppsummering

De foregående beregningene er basert på en enkel metode, og beheftet med usikkerhet. Usikkerheten knytter seg både til biologiske forhold så som endringer i tilgang på sentrale arter, sesongfiskerier og endringer i bestandsgrunnlaget, men også til den teknologiske utviklingen som pågår kontinuerlig i flåten. Dette, samt det forhold at det er de eldste og minst effektive fartøyene som tas ut av fiske gjennom enhetskvoteordningen og at kvote dermed overføres til fartøy med en høyere effektivitet, innebærer at det er sannsynlig at de anslag på overkapasitet som er gitt i det foregående, er noe underestimert. De anslag som er gitt bør således anses som indikatorer, heller enn eksakte beregninger.

Det må således kunne slås fast at det, på tross av at disse fartøygruppene nå har hatt tilbud om enhetskvoteordning i flere år, fortsatt er rom for reduksjon i antall fartøy uten at dette vil medføre en reduksjon i det fangstkvantumet som landes.

5 Forslag om å fjerne tidsbegrensningen på 13/18 år i enhetskvoteordningene

5.1 Begrunnelse for forslaget

Som gjennomgått ovenfor i punkt 2, tildeles enhetskvote for ett år av gangen, selv om vilkårene for tildeling bare prøves ved første tildeling. Etter gjeldende ordninger kan enhetskvote tildeles i inntil 13 år, eller inntil 18 år dersom det fartøyet som blir tatt ut av fiske blir kondemnert.

Etter utløpet av denne perioden faller enhetskvotetildelingen bort. Gruppekvoten skal deretter fordeles på færre fartøy. Enhetskvoteordningen har med det gitt samtlige fartøy i gruppen en gevinst på lang sikt, uansett om det enkelte rederi har bidratt til struktureringen eller ikke. Dette omtales gjerne som at enhetskvoten faller tilbake til gruppen.

Lovbestemmelsen i saltvannsfiskeloven § 5a krever ikke at reglene for enhetskvoteordningene må inneholde en slik tidsbegrensning. Som nevnt i punkt 1, valgte man ved innføringen av strukturkvoteordningen for kystflåten en ordning uten forhåndsfastsatt tidsbegrensning, men med 20% avkorting. Dette er nærmere drøftet i Stortingsmelding nr. 20 (2002-2003) Strukturtiltak i kystfiskeflåten kapittel 10.3.3, jf. også kapittel 8.3 om høringsforslagene og kapittel 9.2 om høringsinstansenes syn på blant annet spørsmålet om forhåndsfastsatt tidsbegrensning. Det vises også til Innst. S. nr. 271 (2002-2003) kapittel 2.2.4, hvor Næringskomiteens flertall støttet Regjeringens forslag.

Begrunnelsen, både i meldingen og fra komiteens flertall, er først og fremst at en slik strukturkvoteordning med en avkorting "vil umiddelbart gi et kvantum til fordeling på samtlige", jf. merknaden fra Næringskomiteens flertall. Under henvisning til at strukturkvoteordningen "vil medføre at overreguleringen reduseres eller fjernes helt fordi den gjennomsnittlige kvoteutnyttningen øker" og ut fra målsettingen om at strukturkvoteordningen for kystflåten ikke skulle medføre negative konsekvenser for dem som ikke benytter ordningen, mente flertallet at en slik ordning var å foretrekke.

Ved fastsettelsen av varigheten i gjeldende enhetskvoteordninger for havfiskeflåten har man derimot tatt utgangspunkt i hva som kreves for at det skal være bedriftsøkonomisk lønnsomhet knyttet til det å ta et fartøy ut av fiske. Dersom næringen ikke finner ordningen attraktiv, oppnår en heller ikke målsettingen om å redusere antall fartøy i gruppen.

I departementets høringsnotat av 27. oktober 1999 om enhetskvoteordninger for torskestrålflåten, ringnotflåten og grønlandsrekeflåten, samt sammenslåingsordning for småtrålere, ble det uttalt følgende:

"Tidligere analyser har vist at tidsrommet bør ligge mellom 10 og 15 år for at det skal gi tilstrekkelig insentiv til å nytte ordningen. Det må imidlertid tas i

betraktning at slike analyser vil være beheftet med en viss grad av usikkerhet, både fordi situasjonen vil kunne variere fra rederi til rederi, fordi forutsetningene vil endre seg over tid og fordi vurderingen vil bli påvirket av forventningene om fremtidig kvotestørrelse.

Det har ikke fremkommet opplysninger som tyder på at varigheten på 13 år i avgjørende grad svekker effekten av ordningen, og tidsperioden ligger innenfor det intervallet som antydes i de tidligere økonomiske analyser av dette. Varigheten fremstår alt i alt som et rimelig balansert valg i forhold til de ulike interesser som gjør seg gjeldende alt ettersom man ser saken fra det enkelte rederis side eller man vurderer dette i forhold til interessene til gruppen som helhet – en forlengelse av enhetskvoteperioden vil innebære at det tar lenger tid før den kvotemessige gevinsten ved at et fartøy som tas ut av fiske, tilfaller gruppen som helhet.”

Den forhåndsfastsatte tidsbegrensning har tidligere også vært en politisk forutsetning for ordningen, jf. for eksempel Innst. O. nr. 55 (1998-99) fra Næringskomiteen, hvor det daværende flertallet gikk inn for å videreføre tidsbegrensningen.

(Forlengelsen til 18 år ble første gang foreslått i departementets høringsnotat av 8. mars 2000 om enhetskvoteordning for konvensjonelle fartøy på eller over 28 meter. Hensikten var å stimulere til kondemnering, for å unngå at fartøy som ble tatt ut av norsk fiske deretter ble solgt ut av landet og satt inn igjen i fiske, kanskje på de samme bestandene som norske fartøy beskatter. Forslaget ble deretter gjennomført i samtlige ordninger.)

Det viste seg kort tid etter at de nye enhetskvoteordningene var satt i kraft i 2000, at særlig de fiskeindustri-eide rederiene i torsketrålflåten påpekte at det kunne være vanskelig for disse å bidra i særlig grad til struktureringen, ut over det som allerede var gjort. Disse er tildelt trålkonsesjoner, gjennom dispensasjoner fra deltakerloven, for at de skal kunne disponere egne fartøy som en langsiktig sikkerhet for råstofftilførselen til egne anlegg og for å kunne sikre leveranser til anleggene i perioder av året hvor kystflåten i liten grad driver fiske. Driften av disse fartøyene har således i stor grad et industrielt og svært langsiktig perspektiv. Departementet ser at de økonomiske analysene som ligger til grunn for fastsettelsen av en tidsbegrensning, på denne bakgrunn kan være mindre treffende i forhold til de fartøyene som industrien nå har igjen, etter tidligere strukturering.

Det er for øvrig et trekk ved fiskerinæringen at svært mange av aktørene vil ha et langsiktig perspektiv på driften, et perspektiv som strekker seg over flere generasjoner. Dette vil innebære at beslutningene, og særlig en så grunnleggende beslutning som strukturering av et fartøy, ikke nødvendigvis og utelukkende styres av analyser av hvilken tidshorisont som må være til stede for at en investering skal være bedriftsøkonomisk lønnsom eller vurderinger omkring alternativ anvendelse av den kapitalen som bundet i fartøy og konsesjonsverdi.

Med dette som utgangspunkt, har det pågått en diskusjon omkring fjerning av den forhåndsfastsatte tidsbegrensningen i enhetskvoteordningen for torsketrål.

Den effekten som ordningene har hatt, er vist i gjennomgangen av hver enkelt gruppe ovenfor i punkt 3. Analysen i punkt 4 viser videre at det fortsatt er overkapasitet i de ulike fartøygruppene.

Det kan diskuteres om struktureringen kan gå videre med dagens hastighet, eller om det bør stimuleres til raskere strukturtilpasning av de gruppene som fortsatt har betydelig overkapasitet. Departementet anser at det nå er behov for slik ytterligere stimulering i de gruppene hvor overkapasiteten er størst. Lønnsomhetssituasjonen og det kontinuerlige behovet for kapitaloppbygging for å sikre løpende fornying, tilsier at strukturtilpasningen bør skje hurtigere enn det dagens ordning synes å gi grunnlag for.

Det kan også diskuteres om det vil være tilstrekkelig stimulans i å forlenge perioden for enhetskvotetildeling. Departementet anser imidlertid at dette ikke vil være tilstrekkelig. Den begrunnelsen som har blitt gitt for utilstrekkelig effekt av dagens ordning særlig for torsketrålflåten, jf. ovenfor, er av en slik karakter at en viss forlengelse av tidsperioden ikke vil imøtekomme næringens behov. Hensynet særlig til fiskeindustrien og dens behov for langsiktig sikkerhet for leveransene fra egne fartøy i torsketrålflåten, tilsier at struktureringen stimuleres ved at den forhåndsfastsatte tidsbegrensningen i enhetskvoteordningen blir fjernet.

Departementet ser det imidlertid som mindre ønskelig å fjerne tidsbegrensningen bare i ordningen for torsketrål. Dersom man vurderte spørsmålet og fant grunnlag for å fjerne den forhåndsfastsatte tidsbegrensningen i ordningen for torsketrål, fordi det er i forhold til denne ordningen spørsmålet i første omgang er reist fra næringens side, uten samtidig å ta stilling til de øvrige ordningene, kan man anta at spørsmålet før eller siden ville bli reist også i forhold til disse øvrige. Man ville da gå inn i en periode med kontinuerlig diskusjon omkring strukturordningene for den ene gruppen etter den andre. Dette ville være uheldig. Det bør legges stor vekt på at det nå blir tatt beslutninger som skaper ro rundt strukturordningene for alle grupper. Dette fordi erfaringen viser at uro og usikkerhet om ordningen, forsinker næringens bruk av denne ved at beslutninger utsettes i påvente av endringer som oppfattes som forbedringer.

Det bør også legges vekt på en forenkling av regelverket og harmonisering av de ordningene som gjelder for ulike fartøygrupper, så langt som mulig. Som det fremgår av gjennomgangen i punkt 3, er det en del variasjoner i ordningene. Disse variasjonene er begrunnet i en konkret vurdering av den enkelte fartøygruppe, med utgangspunkt i forhold som geografisk fordeling av gruppen, de enkelte gruppenes ulike distriktsmessige betydning og situasjonen i de ulike distriktene. Hovedreglene for tildeling av enhetskvote er imidlertid like, jf. punkt 2, og ordningene for hele havfiskeflåten bør etter departementets vurdering fortsatt være like for så vidt gjelder et så grunnleggende spørsmål som hvorvidt ordningene skal inneholde en

forhåndsfastsatt tidsbegrensning. Dette gjelder selv om enhetskvoteordningene så langt har gitt ulik grad av struktureringseffekt i de ulike gruppene.

Departementet vil derfor foreslå at den forhåndsfastsatte tidsbegrensningen fjernes, og at enhetskvoteordningene gjøres om til en strukturkvoteordning på linje med ordningen for kystfiskeflåten.

5.2 Avkorting

Strukturkvoteordningen for kystflåten inneholder som nevnt en avkorting. Denne er på 20%, som kommer til fradrag i kvotefaktoren før strukturkvoten legges til fartøyets egen kvote. Departementet har vurdert om ordningen for havfiskeflåten også bør inneholde en slik avkorting, men har konkludert med at den ikke bør gjøre det.

Avkortingsregelen for kystordningen er først og fremst motivert i at strukturordningen vil ha reguleringsmessige konsekvenser for hele gruppen, idet en rekke av kvotene for denne gruppen har vært overregulert og overreguleringen antas å ville bli raskere redusert som følge av strukturordningen. Overregulering vil si at fisket er regulert med maksimalkvoter, jf. omtalen av dette ovenfor i punkt 1. Ut fra målsettingen om at innføring av strukturkvoteordningen for kystflåten ikke skulle ha negative konsekvenser for de fartøyeierne som ikke benytter seg av ordningen, ble avkortingen som nevnt i punkt 5.1 innført for å kompensere for dette.

De fiskeslagene som er omfattet av strukturordningene for havfiskeflåten, er som hovedregel og i utgangspunktet ikke overregulert. Begrunnelsen for avkortingen i kystordningen gjør seg altså ikke gjeldende her. Departementet vil videre peke på at formålet med endringsforslaget er å legge til rette for raskere strukturering enn det dagens ordning med en forhåndsfastsatt tidsbegrensning gir grunnlag for. Dette tilsier også at gevinsten knyttet til strukturering i størst mulig grad tilfaller det rederi som finansierer struktureringen.

Det vises også til at avkorting i ordningene for havfiskeflåten nyttes som et distriktspolitisk virkemiddel. Det kan være en risiko for at en generell avkorting svekker dette virkemiddelet.

Departementet vil på denne bakgrunn ikke foreslå en generell avkortingsregel som et element i strukturkvoteordningen for havfiskeflåten.

5.3 Kondemnering

Overkapasitet er et internasjonalt problem. Selv om det nasjonale kapasitetsproblemet løses ved reduksjon av antall konsesjoner/deltakeradganger gjennom strukturordninger, så er det i utgangspunktet ikke ønskelig at de fartøyene som

deretter blir overflødige i norsk fiske, eksporteres og bidrar til kapasitetsoppbygging andre steder. Også i et nasjonalt perspektiv er dette uheldig, dersom fartøyene overføres til fiske under nytt flagg men fortsetter å beskatte de samme bestandene som norske fiskere beskatter. Dette var som nevnt tidligere også begrunnelsen for å utvide tidsperioden for enhetskvotetildeling til 18 år, dersom et fartøy ble kondemnert.

Unntak fra kondemneringskravet bør bare kunne gjøres dersom det aktuelle fartøyet har antikvarisk verdi.

Dersom fartøyet, ut fra alder og tilstand, likevel ikke bør kondemneres, vil vedkommende eier kunne tilpasse seg ved å skifte ut fartøyet først. Det vil imidlertid måtte stilles krav om at det fartøyet man skifter til og deretter ønsker å kondemnere, er et fartøy som ut fra tilstand, størrelse og utrustning vil kunne nyttes i de fiskerier vedkommende fartøygruppe deltar i.

Departementet vil på denne bakgrunn foreslå at det innføres et krav om at et fartøy alltid må kondemneres når strukturkvoteordningen nyttes, i likhet med ordningen for kystflåten.

5.4 Videreføring av begrensninger satt for å ivareta distriktpolitiske hensyn

Fiskeri- og kystdepartementet foreslår at de ulike begrensningene og avkortingsreglene som nå gjelder i den enkelte enhetskvoteordning og som skal ivareta distriktpolitiske hensyn, blir videreført. Disse er gjennomgått ovenfor i kapittel 3.

Fartøygruppens distriktpolitiske funksjon varierer, ut fra omstendigheter som blant annet driftsmønster, tradisjonell lokalisering og mønster for fangstlevering. De fastsatte begrensningene er tilpasset den geografiske struktur i hver enkelt fartøygruppe, den enkelte gruppes betydning i ulike distrikter langs kysten og situasjonen i de ulike distriktene.

Slike forhold endrer seg over tid, som en del av den alminnelige samfunnsutviklingen. Ut fra overordnede distriktpolitiske vurderinger har man likevel iverksatt tiltak for å motvirke en del konstaterte eller mulige uønskede utviklingstrekk, og fiskeripolitikken har tradisjonelt vært ett av de politikkområdene som har vært preget av stor grad av distriktpolitisk motiverte styringstiltak.

Fiskeri- og kystdepartementet anser at det fortsatt er viktig at man opprettholder en geografisk fordeling av fiskeflåten, og dermed unngår en uønsket grad av sentralisering av fartøy eller kvotegrunnlag, selv om det er viktig at de virkemidler man benytter seg av løpende blir tilpasset en virkelighet under endring.

Det er ikke formålet nå å gjennomføre en evaluering av enhetskvoteordningene ut fra en distriktpolitisk synsvinkel. Når de distriktpolitisk motiverte begrensningene i

enhetskvoteordningene blir videreført, så innebærer det at forslaget om å ta bort tidsbegrensningen og gjøre enhetskvoteordningene om til strukturkvoteordninger, ikke vil få noen nye og andre distriktsmessige konsekvenser enn de som allerede er akseptert i forhold til gjeldende enhetskvoteordninger, fastsatt av ulike regjeringer.

For torsketrålflåten, hvor det er satt leveringsvilkår for en del konsesjoner, gjelder i dag at leveringsvilkåret blir videreført som et vilkår for tildeling av enhetskvote dersom en slik konsesjon blir oppgitt som grunnlag for enhetskvotetildeling. Den distriktpolitiske effekten av leveringsvilkåret faller dermed bort når enhetskvotetildelingen opphører. Dersom den forhåndsfastsatte tidsbegrensningen blir tatt bort, innebærer det at man sikrer at leveringsplikten også kan videreføres uten en slik tidsbegrensning, som et vilkår for strukturkvotetildeling.

For torsketrålflåten, hvor det som redegjort for i punkt 3.1 er forbud mot tildeling av enhetskvote til fartøy registrert i Sør-Norge på grunnlag av uttak av fartøy registrert i Finnmark, Troms eller Nordland pr. 1. januar 1996, vil det videre være slik at enhetskvoten på grunnlag av de uttatte nord-norske fartøyene i dag tildeles andre nord-norske fartøy. Etter utløpet av enhetskvoteperioden vil imidlertid denne kvoteandelen bli fordelt til hele gruppen, også til sør-norske fartøy. Til tross for forbudet, vil den tidsbegrensede enhetskvoteordningen på sikt altså medføre en viss omfordeling av kvotegrunnlag mellom nord og sør. Dersom man tar bort den forhåndsfastsatte tidsbegrensningen og viderefører forbudet, innebærer det at man forhindrer denne omfordelingseffekten.

De gjeldende kvotetakene i hver enkelt ordning foreslås også videreført. Disse sikrer en uønsket grad av kvotekonsentrasjon på hvert enkelt fartøy.

5.5 Overgang fra enhetskvoteordningen til den nye strukturkvoteordningen

Som det fremgår av gjennomgangen ovenfor i punkt 3, er det en rekke rederier som tildeles enhetskvote på grunnlag av vedtak fattet i medhold av gjeldende forskrifter. Det må derfor tas stilling til hvordan man skal videreføre disse tildelingene, dersom tidsbegrensningen tas bort og enhetskvoteordningen gjøres om til en strukturkvoteordning.

Departementet vil be om høringsinstansene uttalelse til følgende alternative løsninger:

- 1) at gjeldende tildelinger videreføres, slik at de som tildeles enhetskvote går ut tidsperioden og enhetskvoten deretter kommer til fordeling på hele gruppen,
- 2) at hver enkelt kan velge mellom å gå perioden ut som i alternativ 1, eller å gå over på strukturkvote med en viss avkorting som kan være økende etter hvor mange år man er tildelt enhetskvote, eller
- 3) at enhetskvotetildelingen uten videre gjøres om til en strukturkvotetildeling for alle, men med en viss avkorting som i alternativ 2.

Alternativ 1) ivaretar først og fremst hensynet til de rederiene som har valgt ikke å benytte enhetskvoteordningen, og sikrer at disse i fremtiden får en forhøyet kvote.

Alternativ 2) og 3) sikrer også gevinsten for disse, men denne kan i alternativ 2) og vil i alternativ 3) bli lavere i relative kvotetall som følge av at de rederiene som har nyttet strukturordningen vil beholde en del av den forhøyede kvoten uten forhåndsfastsatt tidsbegrensning. Den avkortede del av strukturkvoten vil til gjengjeld komme til fordeling på hele gruppen umiddelbart, i stedet for en gang i fremtiden.

Forenklingshensyn taler på den annen side mot alternativ 1) og 2), som innebærer at to kvotetildelingsordninger videreføres ved siden av hverandre. Dette vil være kompliserende både for næring og forvaltning. Man kan for eksempel se for seg at en strukturkvotetildeling skulle legges på toppen av en pågående enhetskvotetildeling på samme fartøy. Dette ville på sikt skape en uoversiktlig situasjon, som man bør legge en viss vekt på å unngå.

Argumentet for alternativene med en viss avkorting vil først og fremst være at de som allerede har blitt tildelt enhetskvote en tid, har fått tildelt deler av det de hadde grunn til å forvente. Det kan hevdes at disse nå ikke har en berettiget forventning om en slik ekstra uttelling som en strukturkvotetildeling uten forhåndsfastsatt tidsbegrensning vil innebære.

Dersom man velger et alternativ med avkorting, må det diskuteres hvordan denne avkorting skal legges opp. Ett alternativ er å fastsette en viss prosent avkorting pr. år man er tildelt enhetskvote. Det er imidlertid vanskelig å se hvilket grunnlag man skal velge for en slik sats, idet enhetskvote tildeles for enten 13 eller 18 år. Det fremstår derfor som et bedre alternativ at avkorting tilsvare den relative andel som den enkelte allerede har fått av hele enhetskvoteperioden: Har man fått tildelt enhetskvote i 3 av 18 år, som tilsvare 16,67% av tidsperioden, bør avkorting eventuelt være på 16,67%.

Dersom man velger et alternativ med avkorting, bør man også vurdere på ny den beslutningen som ble tatt i forbindelse med enhetskvoteordningen for torsketral i 2000, da ordningen ble utvidet til å omfatte sei nord for 62°N uten at de som hadde nyttet 1996-ordningen fikk nytte godt av det. Dersom det nå blir mulig for de som har nyttet enhetskvoteordningen å gå over til strukturkvoteordningen, taler gode grunner for at de som nyttet 1996-ordningen – og nå blir tildelt enhetskvote bare av torsk og hyse – også får tildelt strukturkvote av sei med tilsvarende avkorting.

Departementet vil på denne bakgrunn be om høringsinstansenes uttalelse om hvilket alternativ man her bør velge for overgangsordning.

5.6 Forutsigbarhet som forutsetning for strukturordningen

Som det ble påpekt i punkt 1, er en fastlagt fordeling av kvoten av ulike fiskeslag mellom fartøygruppene og en regulert adgang til å delta i vedkommende fartøygruppe to viktige forutsetninger for forutsigbarhet for den enkelte reder. Når disse to forutsetningene er oppfylt, kan den enkelte forutse hvor stor andel av totalkvoten vedkommende fartøygruppe kan forvente å bli tildelt gjennom de årlige reguleringene, og hvor stor andel av denne gruppekvoten man kan forvente å få tildelt som kvote til sitt fartøy.

Forutsetningene kan bli endret som følge av omfordeling mellom grupper, og som følge av endring av fordelingsnøkler for kvotefordelingen innad i en gruppe. Det enkelte fartøyets kvotedel kan også bli påvirket av en økning av antall fartøy i gruppen, enten som følge av nytildeling av konsesjoner eller endring av vilkårene for å delta i en adgangsbegrenset gruppe.

Slike endringer kan fortsatt gjøres innenfor rammen av de fullmakter som er gitt i saltvannsfiskeoven og deltakerloven. Kvoter vil fortsatt bli tildelt for ett år av gangen, gjennom forskrifter fastsatt med hjemmel i saltvannsfiskeoven, for fiske med fartøy som fyller de vilkår som er fastsatt i eller med hjemmel i deltakerloven.

Strukturordningene, både i kystflåten og i havfiskeflåten, bygger likevel på en politisk forutsetning om stabilitet i den langsiktige fordelingen av ressursene. I St.meld. nr. 20 (2002-2003) fremholdt Regjeringen at ”dersom vi i ettertid omfordeler ressursandeler, tar vi bort den tilliten som er nødvendig for å gjennomføre strukturtilpasning i andre grupper. Gruppedelingen og fordelingen av ressursene må således ligge fast for å ivareta disse hensynene” (meldingens kapittel 10.1). Dette innebar en videreføring av den etablerte politikken, som blant annet bygger på Næringskomiteens enstemmige uttalelse i Innst. S. nr. 93 (1998-99) om at ”fordeling av kvotar mellom gruppene må oppretthaldast over tid, slik at det verkeleg vert eit verktøy som stimulerer til strukturtilpasning og langsiktig planlegging”.

Som en tilleggseffekt skaper adgangsbegrensning og langsiktig stabilitet i kvotefordelingen en verdi knyttet til konsesjonen eller deltakeradgangen, fordi adgangen til å delta i vedkommende fiske blir et begrenset gode som gir tilgang til en viss forventet ressursandel og dermed en viss forventet fremtidig inntekt. Et fartøy med konsesjon eller deltakeradgang vil dermed ha en verdi ut over verdien på selve fartøyet når det selges for fortsatt drift. Enhetskvoteordningene og strukturkvoteordningen for kystflåten har åpnet for en alternativ anvendelse for et fartøy med konsesjon eller deltakeradgang, og har dermed også påvirket verdien av et slikt fartøy. Det forhold at det eksisterer en slik verdi, innebærer imidlertid ikke at kjøper oppnår noen form for eiendomsrett til en viss kvoteandel. Forslaget om å fjerne den forhåndsfastsatte tidsbegrensningen i enhetskvoteordningene for havfiskeflåten stiller således ikke strukturordningene i noen ny prinsipiell stilling, og gir derfor heller ikke grunnlag for en debatt omkring privatisering av ressursene.

6 Forslag om å utvide strukturgruppen for fabrikkskipene i torskestrålflåten

Som omtalt ovenfor under punkt 3.1, er det ikke adgang til å tildele enhetskvote for fiske med torskestrålere med ombordproduksjon, altså fabrikkskip, på grunnlag av uttak av fartøy uten ombordproduksjon, jf. forskriftens § 7 første ledd. Med ombordproduksjon menes her all videre bearbeiding av fiskekjøtt som blir gjort om bord i fartøyet, med unntak av frysing og pakking, etter at fisken er bløgget, sløyd og hodekappet.

Dette forbudet er satt for å unngå at enhetskvoteordningen bidrar til en forskyvning av produksjonen fra land til sjø. Utgangspunktet for skiftende regjeringer, med tilslutning fra Stortinget ved behandlingen av Stortingsmelding nr. 51 (1997-98) Perspektiver på utvikling av norsk fiskerinæring, har vært at man ikke ønsker en slik forskyvning.

Det vises til stortingsmeldingens kapittel 5.2.5, hvor det fremholdes at ”(f)iskerinæringen skal bidra til å trygge sysselsetting og bosetting langs kysten. Derfor skal en størst mulig del av råstoffet foredles på land”, samt til Innst. S. nr. 93 (1998-99) kapittel 5.2.2, hvor Næringskomiteen sier at den ”er samd i at tilhøvet mellom produksjon på sjø og land ikkje bør forskyvast i retning av større grad av ombordproduksjon”.

Forbudet i forskriftens § 7 første ledd innebærer at fabrikkshipsrederi kun kan nytte strukturordningen ved å ta et annet fabrikkskip ut av fiske. Dette har medført at kostnadene knyttet til å utvide driftsgrunnlaget for et fabrikkskip gjennom enhetskvoteordningen blir svært høye, og sammenslåingsalternativene få.

Det er nå til sammen 20 fabrikkshipskonsesjoner i torskestrålgruppen, av det samlede antallet på 95 konsesjoner.

Med utgangspunkt i den distriktspolitiske målsettingen om å opprettholde en viss stabilitet i den geografiske fordelingen av fiskeflåten, er det grunn til å fremheve at det nå bare er to rederier i Nord-Norge som driver fabrikkskip. Dersom denne fartøygruppen i fremtiden skal være representert også i Nord-Norge, ser departementet at det kan være grunn til å foreslå justeringer i forbudet.

Slike justeringer må imidlertid tilpasses siktemålet om å unngå vridninger i forholdet mellom ombordproduksjon og levering av råstoff for foredling i landindustrien. Fiskeri- og kystdepartementet vil derfor foreslå at fabrikkstrålerne heretter skal kunne tildeles strukturkvote også på grunnlag av uttak av frysetrålere. Med frysetrålere menes her fartøy som har installert fryseutstyr som er egnet til å fryse inn storparten av det kvantum fisk som fartøyet normalt fangster i løpet av en tur.

En stor del av trålflåten lander i dag råstoff som er frosset om bord, og en god del av dette råstoffet går ut av landet for videreforedling, uten å generere særlig aktivitet i Norge.

Ser en på tall fra 2002 og 2003 viser disse at de norske landinger av rund torsk i Norges Råfisklags distrikt (som omfatter området fra og med Nordmøre og nordover) bestod av om lag 20% frossen torsk. Ca. 87 – 88% av landingene av frossen torsk i Råfisklagets distrikt ble levert av trålerne, henholdsvis 16 500 tonn i 2002 og 14 200 tonn i 2003. I de samme årene utgjorde frossen torsk henholdsvis 85% og 79% i Sunnmøre og Romsdal fiskesalslag.

Fra norske fartøy ble det i 2002 og 2003 landet henholdsvis 41 000 tonn og 34 000 tonn rund frossen torsk, mens norsk eksport av ubearbeidet frossen torsk var henholdsvis 28 000 tonn og 18 000 tonn. Utenlandske landinger av frossen torsk var i de samme årene 45 000 tonn og 33 000 tonn. Det blir mao. fortsatt levert mer frossen torsk fra utenlandske fartøy enn hva som blir eksportert fra Norge. Imidlertid er de utenlandske landingene redusert betydelig de siste årene. Dersom denne utviklingen fortsetter vil utenlandske landinger over tid kunne bli mindre enn den norske eksporten.

Tradisjonelt benyttes den frosne fisken til produksjon av filet og saltfisk. Frossen fisk egner seg spesielt godt til produksjon av salt/klippfisk. Det kan dermed antas at det meste av den frosne fisken som leveres på Vestlandet benyttes av norske bedrifter til produksjon av saltfisk. Det meste av Norges eksport av ubearbeidet frossen fisk antas derfor å komme fra Nord-Norge (Råfisklagets distrikt). Gitt denne premisen, kan man legge til grunn at ca 30 000 tonn fra leveransene av frossen fisk i Råfisklagets distrikt ble anvendt av norsk industri, mens ca 19 000 tonn ble eksportert. Av de 30 000 tonnene er det rimelig å anta at den største fisken blir anvendt til salt/klippfisk og den minste fisken ble benyttet til produksjon av filet eller eksportert. Eksportstatistikken skiller ikke mellom stor og små fisk, slik at det ikke er mulig å si noe om hvorvidt de 19 000 tonnene som ble eksportert besto av stor eller små fisk, eller begge deler. På bakgrunn av de lave prisene som ble oppnådd for denne fisken, er det imidlertid rimelig å anta at det meste av de 19 000 tonnene som ble eksportert i hovedsak var mindre fisk.

Det er flere grunner til at en større andel av de 19 000 tonnene som ble eksportert ikke ble benyttet til filetproduksjon. Dobbeltofrosne produkter gir dårlig kvalitet og lave priser i markedet. Industrien hadde både i 2002 og 2003 en vanskelig økonomisk situasjon med bl.a. høy kroneverdi. Dette bidro til problemer med å oppnå lønnsom produksjon basert på frossent råstoff. Hovedmarkedene for den frosne ubearbeidede torsken er Portugal, Kina og Canada. I Portugal blir fisken benyttet til klippfisk og er således en direkte konkurrent til vår eksport av salt/klippfisk til Portugal.

Den økonomiske situasjonen for norsk fiskeindustri har i 2004 vært betydelig bedre enn de to foregående årene. Den norske eksporten av frossen ubearbeidet torsk er hittil i år nesten halvert i forhold til samme tidspunkt foregående år. En av årsakene til dette er noe redusert import av frossen fisk i forhold til i 2003, men dette forklarer bare deler

av årsaken til den reduserte eksporten. Trolig er det også slik at fiskeindustrien i Norge nå har bedre inntjening på sin produksjon basert på frossen fisk enn tidligere.

Det er imidlertid ut fra det ovennevnte ikke mulig å si noe eksakt om hva som vil skje, dersom leveransene av frossen fisk til Nord-Norge reduseres som følge av kvoteoverføring fra frysetrålere til fabrikkskip. Det er ikke gitt at reduserte landinger av frossen fisk vil medføre redusert tilgang på råstoff for norsk fiskeindustri. Reduserte landinger vil kunne ha som en konsekvens at eksporten av ubearbeidet frossen fisk reduseres.

Forslaget om å tillate at fabrikkskipene tildeles strukturkvote ved å ta frysetrålere ut av fiske, vil uansett bare kunne føre til en begrenset forskyvning av forholdet mellom produksjon på land og produksjon på sjø. Effekten vil bli begrenset av kvotetaket i strukturordningen, som innebærer at en stortråler bare kan tildeles et kvotetillegg tilsvarende kvoten fra to andre stortrålere. Med tre nord-norske fabrikkskipkonsesjoner, vil disse maksimalt kunne ta ut seks andre. Forbudet mot tildeling av strukturkvote til sør-norske fartøy på grunnlag av uttak av nord-norske fartøy, vil ytterligere begrense risikoen for slik forskyvning.

Det bør også legges til at en overføring til fabrikkskipene av deler av det råstoffet som i dag går ut av landet uten bearbeiding, for bearbeiding i andre land, i et industrielt perspektiv vil være positivt. Fabrikkskipene står for sysselsetting knyttet til foredling av fiskeråstoff, og videreforedling på kjøll vil i så fall innebære norsk videreforedling av et råstoffkvantum som ellers ville komme tilbake på markedene etter foredling andre steder.

Det er i dag ikke generelt regelverk som regulerer adgangen til å installere fryseri om bord i trålfartøy. Fiskeri- og kystdepartementet ønsker heller ikke å foreslå gjeninnført en slik regulering, som ble avskaffet for mange år siden. For å begrense konsekvensene av forslaget her, foreslås det derimot at det er driftsformen for et fartøy ved datoen for utsending av dette høringsnotatet som skal være avgjørende for om det kan tildeles strukturkvote til et fabrikkskip dersom fartøyet tas ut av fiske. Det vil si at det bare er fartøy som er frysetrålere ved denne dato, som kan tas ut til fordel for fabrikkskip i struktursammenheng.

Fiskeri- og kystdepartementet vil på denne bakgrunn foreslå at fabrikktrålerne heretter skal kunne tildeles strukturkvote også på grunnlag av uttak av frysetrålere. Med frysetrålere menes her fartøy som har installert fryseutstyr som er egnet til å fryse inn storparten av det kvantum fisk som fartøyet normalt fangster i løpet av en tur. Departementet anser at man på denne måten kan oppnå en hensiktsmessig balanse mellom hensynet til å opprettholde fabrikkskipene som en del av den nord-norske fiskeflåten, og ønsket om ikke å redusere det kvantum råstoff som går til foredling ved norske landanlegg.

7 Forslag om å oppheve hovedordningen i rederikvoteordningene

7.1 Innledning

Ved forskriftsendring av 21. juni 2002 ble det gitt regler om rederikvoteordninger for torsketrålflåten, ringnotflåten og for konvensjonelle fartøy på eller over 28 meter.

Rederikvoteordningene omfatter to ordninger;

1. en hovedordning, hvor samtlige kvoter av fiskeslag som er omfattet av enhetskvoteordningen og som er tildelt for fiske med ett fartøy, blir tillatt fisket med et annet fartøy, og
2. en slumpfiskeordning, hvor mindre gjenstående deler av kvotene for flere fartøy etter en viss dato kan samles for fiske med ett fartøy.

Regler for ordningene ble inkorporert i forskriftene om enhetskvoteordninger for de respektive fartøygruppene. Slumpfiskeordningen ble også innført for industritrålflåten da denne gruppen fikk enhetskvoteordning ved forskrift av 5. juli 2002 nr. 696.

Rederikvoteordningene for torsketrålflåten, ringnotflåten og for konvensjonelle fartøy på eller over 28 meter har som formål "å støtte opp under enhetskvoteordningen, og å legge til rette for et mer kostnadseffektivt fiske", jf. de respektive forskriftenes § 2 annet ledd. I forbindelse med forskriftsfastsettelsen ble formålet utdypet og konkretisert til følgende:

- man ønsker å legge til rette for lønnsom fartøydrift,
- man ønsker at tilgjengelige kvoter kan fiskes med begrenset innsats av produksjonsfaktorer,
- man ønsker at rederikvoteordningen skal støtte opp under enhetskvoteordningen ved å gi et incitament til å ta fartøy permanent ut av fiske,
- dette skal oppnås innenfor de rammene som settes av øvrige fiskeripolitiske målsettinger, og
- innenfor rammen av regulerings- og konsesjonssystemet for øvrig.

7.2 Nærmere om hovedordningen

Regler for hovedordningen er gitt i § 10 i de respektive forskriftene om enhetskvote- og rederikvoteordning. Reglene er like for de tre fartøygruppene.

Hovedordningen innebærer at kvotene av de fiskeslag som er omfattet av ordningen for hver enkelt fartøygruppe og som er tildelt for fiske med ett fartøy i gruppen, kan tillates fisket med et annet (eller deles på flere andre) fartøy som også tilhører samme fartøygruppe. Ordningen gir altså adgang til å overføre kvoter mellom fartøy i samme gruppe, men ikke adgang til å overføre kvote mellom fartøygruppene.

For torsketrålerne var sei nord for 62°N ikke omfattet av enhetskvoteordningen før 2000. Rederi som tok ut fartøy gjennom den tidligere enhetskvoteordningen, kan likevel nå tildeles rederikvote av sei.

Ordningen kan brukes av flerbåtsrederier, rederier som er godkjent som samarbeidende rederier eller sammenslutninger av rederier i samsvar med reglene i forskriftens § 4 eller enbåtsrederier som inngår en tre-års kontrakt om rederikvote, jf. forskriftens § 9.

Det første vilkåret for å nytte hovedordningen er at man først har nyttet enhetskvoteordningen ved å ta et fartøy permanent ut av fiske og oppgitt alle konsesjoner knyttet til dette, jf. § 10 første ledd bokstav a, og hovedordningen kan ikke nyttes for en større kvotefaktor årlig av hvert enkelt fiskeslag enn den kvotefaktoren som var satt for det fartøyet man har tatt ut av fiske, jf. § 10 annet ledd.

Bruk av sammenslåingsordningen for småtrålere, jf. forskrift av 30. juni 2000 nr. 651, kvalifiserer for senere tildeling av rederikvote på lik linje med bruk av enhetskvoteordningen.

Det andre hovedvilkåret er at fartøyet som ikke skal nyttes i fiske, blir tatt ut av alt fiske under norsk og utenlandsk flagg i hele det aktuelle kalenderåret, jf. § 10 første ledd bokstav b. I praksis blir det stilt krav om at fartøyet blir slettet i merkeregisteret, og det må tinglyses en heftelse i Skipsregisteret om at fartøyet ikke kan nyttes i fiske i den aktuelle perioden.

Hovedordningen kan ikke nyttes i mer enn tre år for hvert fartøy man har tatt ut av fiske, jf. § 10 tredje ledd. Ordningen må også nyttes innenfor den tidsperioden det tildeles enhetskvote, det vil si 13 eller 18 år fra det året et fartøy blir tatt permanent ut av fiske.

Tre år er således maksimum, men det kan søkes om tildeling av rederikvote for kortere tidsrom, for eksempel ett år av gangen. Det er også adgang til å gå ut av en løpende tildeling. Dersom det dreier seg om enbåtsrederier som har fått godkjent et samarbeid om rederikvoteordningen, vil et slikt avbrudd imidlertid innebære at vedkommende er avskåret fra å inngå tilsvarende avtaler med andre rederier i en periode på tre år etter det året avtalen ble godkjent, jf. § 9 annet ledd i de respektive forskriftene. Denne "karantenetiden" er satt for å unngå at hovedordningen utnyttes til regulær kortsiktig omsetning av kvoter.

For 2002 ble det gitt tillatelse til å benytte hovedordningen ved å trekke 7 konsesjoner/deltakeradganger ut av fiske; 5 innenfor torsketrål og 2 innenfor gruppen av konvensjonelle fartøy på eller over 28 meter. Henholdsvis 3 og 1 av disse ble faktisk benyttet. De 3 kvotene innenfor torsketrål ble fordelt på 8 fartøy, mens den ene i den konvensjonelle gruppen i sin helhet ble overført 1 fartøy.

For 2003 ble det gitt tillatelse til å benytte hovedordningen ved å trekke ut ytterligere 8 konsesjoner/deltakeradganger; 6 innenfor torsketrål, 1 innenfor ringnot og 1 innenfor gruppen av konvensjonelle fartøy på eller over 28 meter. Samtlige ble benyttet, og i tillegg ble de 4 benyttede tillatelsene fra 2002 videreført i 2003. Det var altså 12 konsesjoner/deltakeradganger som var inaktive i 2003, på grunnlag av hovedordningen.

De til sammen 9 uttrekte kvotene innenfor torsketrål ble fordelt på 11 fartøy i 2003, den ene innenfor ringnot ble fordelt på 3 fartøy mens de 2 konvensjonelle ble overført 2 fartøy. Det var altså 16 fartøy som fikk tilleggskvote i 2003, gjennom hovedordningen.

I 2004 er det pr. 1. juli gitt ytterligere 9 tillatelser, hvorav 7 så langt er iverksatt; 2 innenfor torsketrål, 2 innenfor ringnot og 3 i gruppen av konvensjonelle fartøy på eller over 28 meter. De 2 kvotene innenfor torsketrål er fordelt på 3 fartøy, de 2 innenfor ringnot på 7 fartøy og de 3 konvensjonelle på 5 fartøy.

7.3 Nærmere om slumpfiskeordningen

Regler for slumpfiskeordningen er gitt i § 11 i de tre nevnte forskriftene for henholdsvis torsketrålflåten, ringnotflåten og konvensjonelle fartøy på eller over 28 meter, og i § 8 i forskrift av 5. juli 2002 nr. 696 om enhetskvoteordning og rederikvoteordning for fartøy med industritrållatelse.

Ordningen innebærer at man etter en fastsatt dato kan få adgang til å fiske inntil 20% av kvoten av de fiskeslagene som er omfattet av enhetskvote- og rederikvoteordningene og som er tildelt for fiske med ett fartøy, med et annet fartøy i samme fartøygruppe. Effekten av slumpfiskeordningen er med andre ord at man kan samle mindre "slumper" av kvoter fra flere fartøy, og fiske disse med ett fartøy for å rasjonalisere fisket mot slutten av sesongen.

I motsetning til hovedordningen, er det ikke et krav om at man skal ha nyttet enhetskvoteordningen for å kunne nytte slumpfiskeordningen. Alle fartøy i de respektive gruppene kan nytte ordningen.

Det blir stilt krav om at det fartøyet som ikke skal nyttes i fiske på vedkommende fiskeslag, må tas ut av alt fiske for resten av året. Fartøyet kan imidlertid fortsatt stå registrert i merkeregisteret, og det stilles ikke krav om tinglysing av heftelse i Skipsregisteret.

Det kvantumet som tildeles gjennom slumpfiskeordningen kommer i tillegg til det man eventuelt er tildelt gjennom hovedordningen, og slumpfiskeordningen kan også nyttes for kvoter man er tildelt gjennom hovedordningen.

I 2002 ble det gitt til sammen 31 tillatelser til å nytte slumpfiskeordningen, omfattende kvoter fra 39 fartøy. I 2003 ble det gitt 33 tillatelser, omfattende kvoter fra 35 fartøy.

7.4 Forslag om å oppheve hovedordningen

Erfaringen er at de fleste som benytter hovedordningen, har brukt denne til å utvide fartøyets driftsgrunnlag i de tre årene med sikte på deretter å bruke enhetskvoteordningen. Hovedordningene synes dermed å ha fungert som tre ekstra år med enhetskvotetildeling, ut over de 13 eller 18 år som enhetskvoteordningen gir anledning til. Ordningen har dermed fungert som en bremsekloss for en varig strukturering i de fartøygrupper som har tilbud om denne.

Når det nå foreslås å ta bort denne tidsbegrensningen og dermed gjøre enhetskvoteordningene om til strukturkvoteordninger, faller behovet for hovedordningen – slik denne har fungert – i det alt vesentlige bort. Fiskeri- og kystdepartementet foreslår derfor at denne blir opphevet.

Det er også et moment at hovedordningen har blitt vesentlig mer komplisert i praksis enn det som var forutsetningen. Det har oppstått en rekke spørsmål knyttet til samarbeid mellom ulike rederier, og det har blitt etablert krysseierskap mellom rederier utelukkende for å oppfylle vilkårene for å nytte ordningen. Slike tilpasninger, som ikke har annen begrunnelse enn at de formelt er nødvendige for å tilpasse seg vilkårene for ordningene, må karakteriseres som unødvendige. Ordningen har dermed virket byråkratiserende og påført både næringen og forvaltningen større administrasjonskostnader enn forutsatt. Dette taler også for at ordningen blir opphevet, når enhetskvoteordningene blir omgjort til strukturkvoteordninger.

Det er fattet en rekke vedtak hvor søkerne er gitt anledning til å bruke hovedordningen fremover i tid. Disse vil måtte stå ved lag, dersom vedkommende ønsker å fullføre den perioden som det enkelte vedtak omfatter. Dersom noen ønsker å gå over på strukturkvoteordningen, vil derimot vedtaket om bruk av hovedordningen kunne oppheves. De alminnelige vilkårene for tildeling av strukturkvote vil i så fall komme til anvendelse, herunder kravet om at et fartøy må kondemneres i forbindelse med bruk av strukturkvoteordningen.

Slumpfiskeordningen har derimot en annen virkemåte, og skal bidra til å effektivisere fisket mot slutten av sesongene. Departementet foreslår derfor at denne blir videreført.

8 Konsekvenser av forslagene

8.1 Økonomiske og administrative konsekvenser

Forslaget om å fjerne tidsbegrensningen i enhetskvoteordningene og dermed gjøre disse om til strukturkvoteordninger, vil legge til rette for en lenger planleggingshorisont for det enkelte rederi. Forslaget forventes også å øke takten i den nødvendige strukturering i de ulike fartøygruppene, og dermed legge til rette for en mer lønnsom fiskerinæring i fremtiden. Det samme gjelder forslaget om å utvide strukturgruppen for fabrikkskipene i torsketrålflåten.

Utgiften knyttet til bruk av enhetskvoteordningen kan i dag avskrives over 13 år, eller 18 år hvis enhetskvote tildeles i 18 år. Dersom den forhåndsfastsatte tidsbegrensningen tas bort, antar Fiskeri- og kystdepartementet at avskrivingsadgangen vil falle bort. Dette vil redusere rederienes regnskapsmessige kostnader, og dermed øke skattebelastningen. Økt skatt vil på kort sikt være en belastning for rederiene. På den annen side vil hele investeringens inngangsverdi være i behold ved et eventuelt salg av fartøyet for fortsatt drift.

For forvaltningen vil forslaget innebære administrative forenklinger både nå og i fremtiden, idet man unngår å måtte forholde seg til at enhetskvotetildelingene til de enkelte rederi vil opphøre på ulike tidspunkt i årene fremover og man får likere strukturordninger for kyst- og havfiskeflåten. På den annen side vil man måtte bruke saksbehandlingskapasitet på å behandle en forventet økning i antall søknader om tildeling av strukturkvote, i forhold til det lave antall søknader om enhetskvote som man har hatt den siste tiden.

Når det særlig gjelder forslaget om å oppheve hovedordningen i rederikvoteordningen, vil dette innebære en administrativ forenkling både for næringen og forvaltningen, idet enkeltsakene i forhold til denne ordningen har krevd en god del saksbehandlingsressurser. Det er vanskelig å kvantifisere denne besparelsen. Den saksbehandlingskapasitet som frigjøres, vil imidlertid kunne nyttes til å behandle det økede antall søknader om tildeling av strukturkvote som kan forventes.

Det bør også trekkes frem at forslaget innebærer at syv eksisterende forskrifter nå blir erstattet av en ny forskrift.

De forslagene som legges frem i høringsnotatet, vil således ikke medføre behov for tilføring av økede ressurser i forvaltningen.

8.2 Distriktpolitiske konsekvenser

Det vises til kapittel 5.4, hvor departementet har foreslått å videreføre de ulike begrensninger og avkortingsregler som nå gjelder i den enkelte enhetskvoteordning og

som skal ivareta distriktpolitiske hensyn. Reglene for hver enkelt ordning er gjennomgått i kapittel 3.

Når de distriktpolitisk motiverte begrensningene således blir foreslått videreført, så innebærer det at forslaget om å ta bort tidsbegrensningen og gjøre enhetskvoteordningene om til strukturkvoteordninger, ikke vil få noen nye og andre distriktpolitiske konsekvenser enn de som allerede er akseptert i forhold til gjeldende enhetskvoteordninger, fastsatt av ulike regjeringer.

Når det særlig gjelder torskestrålflåten, vil forslaget ha en positiv distriktsmessig effekt i to henseender: For det første i forhold til muligheten for å videreføre leveringsvilkår som et distriktpolitisk virkemiddel knyttet til enkelte konsesjoner og for det andre idet man vil unngå en overføring av kvoteandeler fra nord til sør når enhetskvoteperioden utløper. Forslaget om å ta bort den forhåndsfastsatte tidsbegrensning vil altså ha en positiv effekt i forhold til målsettingen om å opprettholde en stabilitet i fordelingen mellom ulike regioner. Det er gjort nærmere rede for dette i kapittel 5.4.

Forslagene i kapittel 6 og 7 vil heller ikke ha noen direkte distriktpolitiske konsekvenser for å så vidt gjelder fordeling av flåten. Mulige sysselsettingsmessige konsekvenser av forslaget i kapittel 6 om å utvide strukturgruppen for fabrikkskipene i torskestrålflåten er drøftet i kapittelet. Konklusjonen her er at det ikke er gitt at reduserte landinger av frossen fisk vil medføre redusert tilgang på råstoff for norsk fiskeindustri, idet reduserte landinger like gjerne kan få som konsekvens at eksporten av ubearbeidet frossen fisk blir redusert.

8.3 Fremtidig evaluering av konsekvensene av forslagene – indikatorer for måloppnåelse

Det vil være naturlig å foreta en ny vurdering av kapasiteten i disse fartøygruppene, etter at de endringene som nå foreslås har fått virke i noen år. Departementet tar derfor sikte på å foreta en slik vurdering i løpet av 2008.

Målsettingen for strukturordningene er å redusere antall fartøy i de ulike gruppene, og ved det legge til rette for en utvidet driftstid og forbedret lønnsomhet. Det innebærer at relevante indikatorer for måloppnåelse i utgangspunktet vil være antall fartøy som tas ut av fiske gjennom ordningen i de ulike gruppene, antall driftsdøgn som oppnås og lønnsomhetstall fra Budsjettnemndas Lønnsomhetsundersøkelse. Disse tallene vil imidlertid måtte vurderes kritisk, idet det er en del andre faktorer enn antall fartøy i hver enkelt gruppe som vil påvirke gjennomsnittlig antall driftsdøgn og lønnsomhetstallene. Herunder må man særlig ta hensyn til variasjoner i kvotestørrelser og investeringer som foretas for eksempel i fornyelse av fartøy.

Dersom man kan isolere virkningen av slike forhold, og kvotefordelingen mellom ulike grupper ligger fast, anser departementet dette som egnede indikatorer for om formålet med strukturordningen er realisert.

Forslag til forskrift om spesielle kvoteordninger for havfiskeflåten.

Fastsatt ved kgl.res. av med hjemmel i lov av 3. juni 1983 nr. 40 om saltvannsfiske m.v. § 5a. Fremmet av Fiskeri- og kystdepartementet.

Innledende bestemmelser

§ 1. Hvem forskriften gjelder

Forskriften gjelder for

- a) fartøy som har torsketrålkonsejjon,
- b) fartøy som har ringnotkonsejjon,
- c) fartøy som har adgang til å delta i reketrålfisket ved Grønland,
- d) fartøy som har seitrålkonsejjon,
- e) fartøy som har adgang til å delta i gruppen for konvensjonelle fartøy på eller over 28 meter og
- f) fartøy som har industritrålkonsejjon.

§ 2. Formål

Forskriften har som formål å bidra til en tilpasning av den enkelte fartøygruppe til ressursgrunnet og et bedret driftsgrunnlag for det enkelte fartøy, ved å legge til rette for å redusere antall fartøy i gruppen.

§ 3. Hvilke regulerte fiskeslag strukturkvoteordningen gjelder

Strukturkvoteordningen gjelder følgende fiskeslag for den enkelte fartøygruppe:

- a) For torsketrålflåten: Torsk, hyse og sei nord for 62°N.
- b) For ringnotflåten: Norsk vårgytende sild, nordsjøild, makrell, lodde, brisling og kolmule.
- c) For grønlandsrekeflåten: Reker ved Grønland
- d) For seitrålflåten: Sei nord for 62°N og sei sør for 62°N
- e) For konvensjonelle fartøy på eller over 28 meter: Torsk, hyse og sei nord for 62°N
- f) For industritrålflåten: Makrell, lodde, norsk vårgytende sild og nordsjøild.

Fiskeridirektoratet fastsetter kvotefaktoren eller basiskvoten for det enkelte fartøy i samsvar med reguleringene for det enkelte fiskeslag.

§ 4. Samarbeidende rederi og sammenslutning av rederi

Samarbeidende rederi er to eller flere rederi som har etablert et eierfellesskap uten å dele styringsorgan og administrasjon.

Sammenslutning mellom to eller flere rederi er et eierfellesskap der rederiene deler samme administrasjon og styringsorgan.

Fiskeridirektoratet skal godkjenne formene for samarbeid eller sammenslutning i forhold til strukturkvoteordningen.

Strukturkvoteordning

§ 5. Tildeling av strukturkvote

Dersom et fartøy tas permanent ut av fiske på de vilkår som er fastsatt i forskriften her, kan det gis tillatelse til at de enkelte kvotene i fiskerier som er nevnt i § 3 og som ellers ville blitt tildelt for fiske med dette fartøyet, fiskes med ett eller flere andre fartøy tilhørende søkeren i samme fartøygruppe, jf. § 1, som strukturkvote.

Strukturkvotene av de ulike fiskeslag, og kvoten av det enkelte fiskeslag, kan fordeles mellom flere fartøy i samme fartøygruppe innenfor de begrensninger som følger av forskriften her.

Dersom det er stilt krav om særskilt konsesjon eller deltakeradgang for å drive fiske etter fiskeslag som er nevnt under den enkelte fartøygruppe i § 3, kan strukturkvote bare tildeles når både det gjenværende fartøyet og det som tas ut av fiske har slik særskilt konsesjon eller deltakeradgang.

§ 6. Vilkår for tildeling av strukturkvote

Strukturkvote eller deler av en strukturkvote kan tildeles når:

- a) ett eller flere fartøy som nevnt i § 1 blir meldt ut av registeret over fiskefartøy og blir kondemnert, og
- b) alle konsesjoner og deltakeradganger knyttet til fartøyet eller fartøyene som blir meldt ut av registeret, blir oppgitt.

Det kan settes vilkår for tildeling av strukturkvote for å sikre distriktmessige hensyn, eller når fiskeripolitiske hensyn for øvrig tilsier det. Dersom det ikke anses tilstrekkelig å sette slikt vilkår, kan en søknad om strukturkvote avslås.

Tilleggskonsesjoner eller -deltakeradganger som oppgis i henhold til første ledd bokstav b), kan tildeles det gjenværende fartøy dersom distrikts- eller fiskeripolitiske

hensyn ikke taler mot en slik tildeling, fartøyet for øvrig fyller vilkårene for tildeling av slik konsesjon eller deltakeradgang og den aktuelle konsesjon eller deltakeradgang har vært nyttet aktivt.

Det kan gjøres unntak fra kravet om kondemnering av det uttatte fartøyet når det har antikvarisk verdi. Fartøyet skal i så fall være registrert i Skipsregisteret, og det skal tingslyses at fartøyet ikke kan nyttes til fiske, ikke kan gjeninnføres i registeret over norske fiskefartøy og ikke kan selges til utlandet uten Fiskeridirektoratets samtykke.

§ 7. Nærmere om grunnlaget for tildeling

Strukturkvote tildeles for ett år av gangen. Prøving av om vilkårene for tildeling er oppfylt skal gjøres før første gangs tildeling. Senere tildelinger skjer uten ny prøving, med mindre det fremkommer opplysninger som tyder på at vilkårene likevel ikke er oppfylt eller det av andre grunner er nødvendig å ta saken opp til ny prøving.

Strukturkvote tildeles for fiske med det enkelte fartøy, og kan ikke overdras.

Særlige regler for den enkelte fartøygruppe

§ 8. Særlige regler for tildeling av strukturkvote til fartøy i torsketralgruppen

Det kan bare tildeles strukturkvote eller deler av en strukturkvote for fiske med fabrikkskip, på grunnlag av uttak av annet fartøy som driver ombordproduksjon eller fartøy som fryser fangsten om bord. I forhold til denne bestemmelsen menes med

- a) ombordproduksjon: all videre bearbeiding av fiskekjøtt som blir gjort ombord i fartøyet, med unntak av frysing og pakking, etter at fisken er bløgget, sløyd og hodekappet, og
- b) fartøy som fryser fangsten om bord: fartøy som før 26. november 2004 har installert fryseutstyr som er egnet til å fryse inn storparten av det kvantum fisk som fartøyet normalt fangster i løpet av en tur.

Det kan ikke tildeles strukturkvote eller deler av strukturkvote til fartøy som er innført i registeret over fiskefartøy i Sør-Norge, på grunnlag av uttak av fartøy som pr. 1. januar 1996 var innført i registeret i Finnmark, Troms eller Nordland. Dette forbudet gjelder likevel ikke dersom det uttatte fartøyet drev ombordproduksjon.

Et rederi, samarbeidende rederi eller en sammenslutning av rederi kan ikke tildeles mer enn 9 strukturkvoter, med mindre departementet gjør unntak fra begrensningen.

Det kan ikke tildeles mer enn 3 kvotefaktorer, inkludert fartøyets egen kvote, for fiske med ett fartøy. Denne begrensningene gjelder for det enkelte fiskeslag som er omfattet av strukturkvoteordningen.

Dersom det var knyttet leveringsvilkår til konsesjonen for det eller de fartøy som tas ut av fiske, skal det settes tilsvarende vilkår for en forholdsmessig del av den kvoten som gjennom strukturkvoteordningen tildeles det gjenværende fartøyet eller fartøyene.

§ 9. Særlige regler for tildeling av strukturkvote til fartøy i ringnotgruppen

Før det tildeles strukturkvote til ett eller flere fartøy, skal det foretas avkorting av den kvoten som ville blitt tildelt for fiske med det fartøyet som tas ut, etter følgende regler:

- a) 5%, dersom det uttatte og det gjenværende fartøyet er registrert i region A,
- b) 15%, dersom det uttatte og det gjenværende fartøyet er registrert i region B,
- c) 5%, dersom det uttatte fartøyet er registrert i region B og det gjenværende i region A, og
- d) 40%, dersom det uttatte fartøyet er registrert i region A og det gjenværende i region B.

Fylkene Finnmark, Troms, Nordland, Nord-Trøndelag og Sør-Trøndelag utgjør region A, mens de øvrige fylker utgjør region B.

Avkortingsregelen i første ledd bokstav d) kommer til anvendelse dersom fartøy som har fått tildelt strukturkvote som registrert i region A, senere overføres fra region A til region B. Fiskeridirektoratet kan i særlige tilfeller gjøre unntak fra denne bestemmelsen.

Et fartøy anses i forhold til reglene i første og annet ledd som registrert der hvor fartøyet var innført i registeret over fiskefartøy pr. 1. januar 1996. Fiskeridirektoratet kan i særlige tilfeller gjøre unntak fra denne bestemmelsen.

Det kan ikke tildeles mer enn en kvote tilsvarende en basiskvote på 650 tonn for fiskeslag som er regulert ved bruk av basiskvoter, inkludert fartøyets egen basiskvote, for fiske med ett fartøy. Tilsvarende kan det for øvrige fiskeslag ikke tildeles mer enn en kvote tilsvarende 2 fartøy- eller maksimalkvoter, inkludert fartøyets egen kvote.

§ 10. Særlige regler for tildeling av strukturkvote til fartøy som har adgang til å delta i reketrålfisket ved Grønland

Tildeling av strukturkvote til fartøy som er registrert i Sør-Norge kan ikke skje som følge av uttak av fartøy som er innført i registeret over fiskefartøy i Finnmark, Troms eller Nordland, med mindre minst 2/3 av kvoten for det uttatte fartøyet tildeles fartøy registrert i Finnmark, Troms eller Nordland.

Det kan ikke tildeles mer enn 10% av totalkvoten for fiske med ett fartøy.

§ 11. Særlige regler for tildeling av strukturkvote til fartøy i seitrålgruppen

Et rederi, samarbeidende rederi eller en sammenslutning av rederi kan ikke tildeles mer enn 20% av gruppekvoten for det enkelte fiskeslag gjennom bruk av strukturkvoteordningen.

Det kan ikke tildeles mer enn 2 kvotefaktorer av sei nord for 62°N og 2,5 kvotefaktorer av sei sør for 62°N, inkludert fartøyets egen kvote, for fiske med ett fartøy.

§ 12. Særlige regler for tildeling av strukturkvote til fartøy som har adgang til å delta i gruppen for konvensjonelle fartøy på eller over 28 meter

Dersom det tildeles strukturkvote for fiske med et fartøy som er innført i registeret over fiskefartøy i Sør-Norge på grunnlag av uttak av fartøy registrert i Finnmark, Troms, Nordland, Nord-Trøndelag eller Sør-Trøndelag, skal det foretas avkorting med 20% av den kvoten som ellers ville blitt tildelt for fiske med det fartøyet som tas ut av fiske. Et fartøy anses i forhold til denne bestemmelsen som registrert der hvor fartøyet var innført i registeret over fiskefartøy pr. 1. januar 2000.

Et rederi, samarbeidende rederi eller en sammenslutning av rederi kan ikke tildeles mer enn 10% av gruppekvoten for det enkelte fiskeslag gjennom bruk av strukturkvoteordningen.

Det kan ikke tildeles mer enn 3 kvotefaktorer av torsk og hyse og 2 kvotefaktorer av sei, inkludert fartøyets egen kvote, for fiske med ett fartøy.

Adgang til å delta i fisket etter sei med garn og adgangen til å delta i fisket etter torsk i Nordsjøen regnes som en tilleggsdeltakeradgang i forhold til reglene i § 5 tredje ledd og § 6 tredje ledd.

§ 13. Særlige regler for tildeling av strukturkvote til fartøy i industritrålgruppen

Dersom et fiskeri blir regulert på fartøynivå etter reglene i saltvannsfiskeloven etter at et fartøy er tatt ut av fiske, jf. § 6, og dette fiskeslaget blir omfattet av strukturkvoteordningen, jf. § 3, kan det tildeles strukturkvote i dette fiskeriet for det eller de gjenværende fartøy dersom det uttatte fartøyet fylte vilkårene for å bli tildelt kvote i vedkommende fiskeri.

Et rederi, samarbeidende rederi eller en sammenslutning av rederi kan ikke tildeles mer enn 10% av summen av basiskvotene for fartøyene i gruppen i det enkelte fiskeri, eller 10% av gruppekvoten for fiskeslag som ikke er regulert med basiskvotemodellen.

Det kan ikke tildeles mer enn en kvote tilsvarende en basiskvote på 375 tonn for de fiskeslag som er regulert ved bruk av basiskvoter, inkludert fartøyet egen basiskvote, for fiske med ett fartøy. Tilsvarende kan det for øvrige fiskeslag ikke tildeles mer enn en kvote tilsvarende 2 fartøy- eller maksimalkvoter, inkludert fartøyets egen kvote.

§ 14. *Overgangsregler for den som tildeles enhetskvote etter tidligere ordninger*

(Jf høringsnotatets punkt 5.5 – utformingen av bestemmelsen vil avhenge av hvilket alternativ for eventuell overgangsordning som velges.)

Rederikvoteordning

§ 15. *Slumpfiskeordning*

Etter 1. oktober kan inntil 20% av kvotene av de fiskeslag som er nevnt i § 3 og som er tildelt for fiske med et fartøy som tilhører en fartøygruppe nevnt i § 15, tillates fisket med et annet fartøy som er omfattet av forskriften og som tilhører samme rederi, samarbeidende eller sammensluttede rederi eller enbåtsrederi som inngår en bindende tre-års kontrakt om samarbeid.

Fartøyet eller fartøyene som ikke skal nyttes i fiske etter vedkommende fiskeslag, må tas ut av alt fiske under norsk og utenlandsk flagg for resten av vedkommende år.

Vedtaksmyndighet og ikrafttredelse

§ 16. *Vedtaksmyndighet*

Fiskeridirektoratet fatter vedtak etter denne forskrift.

§ 17. *Ikrafttredelse*

Denne forskrift trer i kraft.....

Samtidig oppheves følgende forskrifter:

Forskrift av 30. juni 2000 nr. 648 om enhetskvoteordning og rederikvoteordning for torskestrålflåten.

Forskrift av 30. juni 2000 nr. 649 om enhetskvoteordning og rederikvoteordning for ringnotflåten.

Forskrift av 30. juni 2000 nr. 650 om enhetskvoteordning for grønlandsrekeflåten.

Forskrift av 30. juni 2000 nr. 651 om sammenslåingsordning for småstrålflåten.

Forskrift av 28. juli 2000 nr. 795 om enhetskvoteordning og rederikvoteordning for konvensjonelle fartøy på eller over 28 meter.

Forskrift av 2. februar 2001 nr. 104 om enhetskvoteordning for seitrålerne.

Forskrift av 5. juli 2002 nr. 696 om enhetskvoteordning og rederikvoteordning for fartøy med industritråltillatelse.