



**DET KONGELIGE
FISKERI- OG KYSTDEPARTEMENT**

Høringsnotat av 30. mars 2012

**Strukturtiltak i den konvensjonelle havfiskeflåten –
forslag om heving av kvotetakene for torsk og hyse**

Høringsfrist 25. mai 2012

1 Innledning

Fiskeri- og kystdepartementet legger i dette høringsnotatet fram forslag om å øke kvotetaken for torsk og hyse i strukturkvoteordningen for konvensjonelle havfiskefartøy fra 3 til 5. Høringsinstansene bes også om å vurdere en begrenset heving av kvotetaken for torsk og hyse, fra 3 til 4.

De konvensjonelle havfiskefartøyene er de fartøyene som er tildelt deltakeradgang etter forskrift om adgang til å delta i kystfartøygruppens fiske (deltakerforskriften) §§ 8-9. Totalt er det i dag 35 fartøy i denne gruppen, hvorav to i Finnmark og resten i Møre og Romsdal og Sogn og Fjordane.

Det ble innført en enhetskvoteordning for sammenslåing av kvoter i den konvensjonelle havfiskeflåten i 2000, mens strukturkvoteordningen for samme fartøygruppe ble innført i 2005. På bakgrunn av regjeringens forslag i St. meld. nr. 21 (2006-2007) Strukturpolitikk i fiskeflåten ble det i 2008 innført en forhåndsfastsatt tidsbegrensning på 20 år for strukturkvoter (25 år for allerede tildelte kvoter). De øvrige vilkårene fra 2005 ble videreført uendret.

Dagens strukturpolitikk ligger fast, men innenfor disse rammene er det et kontinuerlig behov for å tilpasse kapasiteten og legge til rette for effektivisering og lønnsomhet i fiskeflåten i takt med produktivitetsutviklingen i samfunnet for øvrig. Departementet vurderer derfor forslag til justeringer i strukturordningene når den økonomiske situasjonen taler sterkt for dette, og forslagene har bred støtte i næringen.

Etter departementets vurdering bør det nå gjøres en justering i strukturkvoteordningen for konvensjonelle havfiskefartøy, innenfor rammene av dagens strukturpolitikk.

2 Nærmere om de spesielle kvoteordningene

2.1 Innledning

De nasjonale kvotene og gruppekvotene fastsettes med hjemmel i lov 6. juni 2008 nr. 37 om forvaltning av viltlevande marine ressursar (havressurslova) § 11, mens grunnkvotene til fartøy fastsettes med hjemmel i havressurslova § 12.

Som et ledd i en tilpasning av fiskeflåten til ressursgrunnlaget kan departementet i forskrift gi regler om høyere kvote for enkeltfartøy når et annet fartøy permanent eller foreløpig tas ut av fiske. Dette er hjemlet i § 14 i havressurslova om spesielle kvoteordninger. Det er denne bestemmelsen som åpner opp for strukturkvoteordninger.

Tidligere var spesielle kvoteordninger hjemlet i lov 3. juni 1983 nr 40 om saltvannsfiske m.v. (saltvannsfiskeloven) § 5 a.

2.2 Økonomiske hensyn

Den norske fiskeflåten har de siste tiårene gjennomgått store endringer. På bakgrunn av faktorer som den generelle produktivitetsveksten i samfunnet, utviklingen av alternative arbeidsplasser, demografiske forhold mv. har antallet fiskere og fartøy gått betydelig ned. Dette er en utvikling som startet lenge før det ble innført adgangsbegrensinger og strukturordninger i den norske fiskeflåten.

Nedgangen er en naturlig konsekvens av at også fiskerinæringen må ha samme effektivitetsutvikling som andre sektorer for å tiltrekke seg kapital og arbeidskraft. Gitt konstante kostnader og relativt stabile priser, må det fiskes et større kvantum fisk per fisker for at inntekten til fiskere skal holde tritt med reallønnsutviklingen i samfunnet for øvrig. Med et begrenset ressursgrunnlag blir løsningen enten å subsidiere næringen eller å redusere antall aktører.

Overkapasitet i fiskeflåten innebærer at det er bundet opp større ressurser i fiskeriene enn hva som er nødvendig i forhold til fangstnivået. Subsidiert er et virkemiddel som i all hovedsak er faset ut av norske fiskerier. Kapasitetsutfordringene har derfor blitt møtt med tiltak for å redusere antall fartøy. Dette har bidratt til å tilpasse fangstkapasiteten til ressursgrunnlaget og øke lønnsomheten til de gjenværende aktørene i fiskeriene.

Strukturkvoteordningen er et virkemiddel som reduserer fangstkapasitet og forbedrer fiskerienes samfunnsøkonomiske effektivitet. Det vises til St. meld. nr. 21 (2006-2007) Strukturpolitikk for fiskeflåten, hvor kapasitetsspørsmålet og strukturordningenes virkemåte og effekt er nærmere omtalt.

2.3 Nærmere om strukturkvoteordningene

Med hjemmel i saltvannsfiskeloven § 5 a, senere havressursloven § 14, er det gitt regler om strukturkvoteordning mv. for havfiskeflåten i forskrift av 4. mars 2005 nr. 193 og om spesielle kvoteordninger for kystfiskeflåten i forskrift av 7. november 2003 nr. 1309.

Forutsetningene for en strukturkvoteordning er bl.a. at den bare kan nyttes i fiskerier som er adgangsbegrensede og regulerte. Fordelingen av totalkvotene av ulike fiskeslag mellom fartøygruppene fastsettes ved den årlige reguleringen av fisket med hjemmel i havressurslova, mens adgangen til å delta i fiske reguleres med hjemmel i lov av 26. mars 1999 nr. 15 om retten til å delta i fiske og fangst (deltakerloven), dels ved spesielle tillatelser (konsesjoner) i medhold av lovens § 12, og dels gjennom årlige begrensninger i adgangen til å delta i bestemte fiskerier i medhold av lovens § 21 (deltakeradgang).

En virkning av at strukturkvoteordningene nyttes, vil være en reduksjon i antall fartøy som deltar i de lukkede fiskeriene.

Tildeling av strukturkvote for et fartøy innebærer at fartøyet får tillatelse til å slå sammen flere fiskekvoter, og slik øke driftsgrunnlaget sitt. En slik ordning egner seg

bare for fiskeslag som reguleres på fartøynivå; primært ved faste fartøyskvoter, men til en viss grad også ved maksimalkvoteregulering.

I havfiskeflåten er det fastsatt strukturkvoteordninger for fartøy som har torsketråltillatelse, ringnottillatelse, seitråltillatelse, pelagisk tråltillatelse og nordsjøtråltillatelse, og for fartøy som har adgang til å delta i reketrålfisket ved Grønland og fartøy som har adgang til å delta i gruppen for havfiskefartøy som fisker med konvensjonelle redskap, jf. forskrift om strukturkvoteordning mv. for havfiskeflåten § 1.

Hovedvilkårene for å tildele strukturkvote er at ett eller flere fartøy blir meldt ut av registeret over fiskefartøy og deretter kondemnert. Videre må alle deltakeradganger og konsesjoner knyttet til fartøyet eller fartøyene som blir tatt ut av fiske, oppgis.

Dersom vilkårene er 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 er ”strukturkvoten”. Strukturkvoten kan også deles på flere gjenværende fartøy. Strukturkvoten blir i noen tilfeller avkortet, og den kvoteandelen som da frigjøres blir fordelt på alle gjenværende fartøy i gruppen.

Strukturkvote tildeles for ett år av gangen, selv om vilkårene for tildeling bare prøves ved førstegangs tildeling. Senere tildelinger skjer uten ny prøving, med mindre det har skjedd endringer i tildelingsgrunnlaget eller det av andre grunner er nødvendig å ta saken opp til ny prøving.

Etter innføringen av strukturkvoter for kystflåten i 2003 og havfiskeflåten i 2005 ble ordningene suspendert i oktober 2005, og det ble satt ned et offentlig utvalg som skulle gjennomgå ordningene. På bakgrunn av regjeringens forslag i St. meld. nr. 21 (2006-2007) Strukturpolitikk for fiskeflåten ble strukturkvoteordningene videreført, men det ble gjort enkelte justeringer. Blant annet ble det innført en forhåndsfastsatt tidsbegrensing på 20 år, og 25 år for allerede tildelte strukturkvoter (regnet fra og med kvoteåret 2008). Det vises til stortingsmeldingen for nærmere detaljer om ordningene.

3 Den konvensjonelle havfiskeflåten

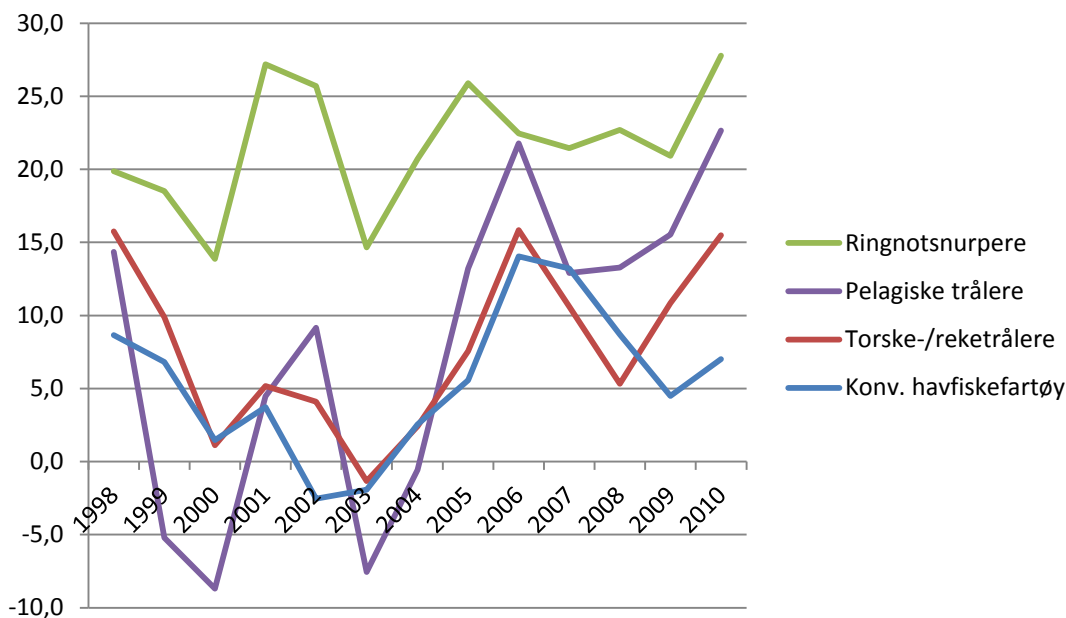
3.1 Nærmere om fartøygruppen

Fartøygruppen som omtales som den konvensjonelle havfiskeflåten er de fartøyene som er tildelt deltakeradgang etter forskrift om adgang til å delta i kystfartøygruppens fiske (deltakerforskriften) §§ 8-9. Deltakeradgangen gir adgang til å fiske torsk, hyse, sei, brosme, lange (hvitlange og blålange), blåkveite, uer og steinbit med havfiskefartøy som fisker med annet redskap enn trål og not. Fartøygruppen benytter oftest autoline som redskap (og omtales derfor også som autolinegruppen eller banklinegruppen).

Den konvensjonelle havfiskeflåten består i dag av 35 fartøy, hvorav 18 er hjemmehørende i Møre og Romsdal, 15 i Sogn og Fjordane og to i Finnmark.

Fartøygruppen har i de seneste årene hatt relativ lav lønnsomhet, og har nå den klart laveste driftsmarginen blant fartøygruppene i havfiskeflåten. Gjennomsnittlig driftsmargin for havfiskeflåten var 20,3 % i 2010, mot 7 % for den konvensjonelle havfiskeflåten.

I figur 1 vises utviklingen i driftsmarginene i de ulike fartøygruppene i havfiskeflåten.



Figur 1: Driftsmarginen i de ulike fartøygruppene i havfiskeflåten

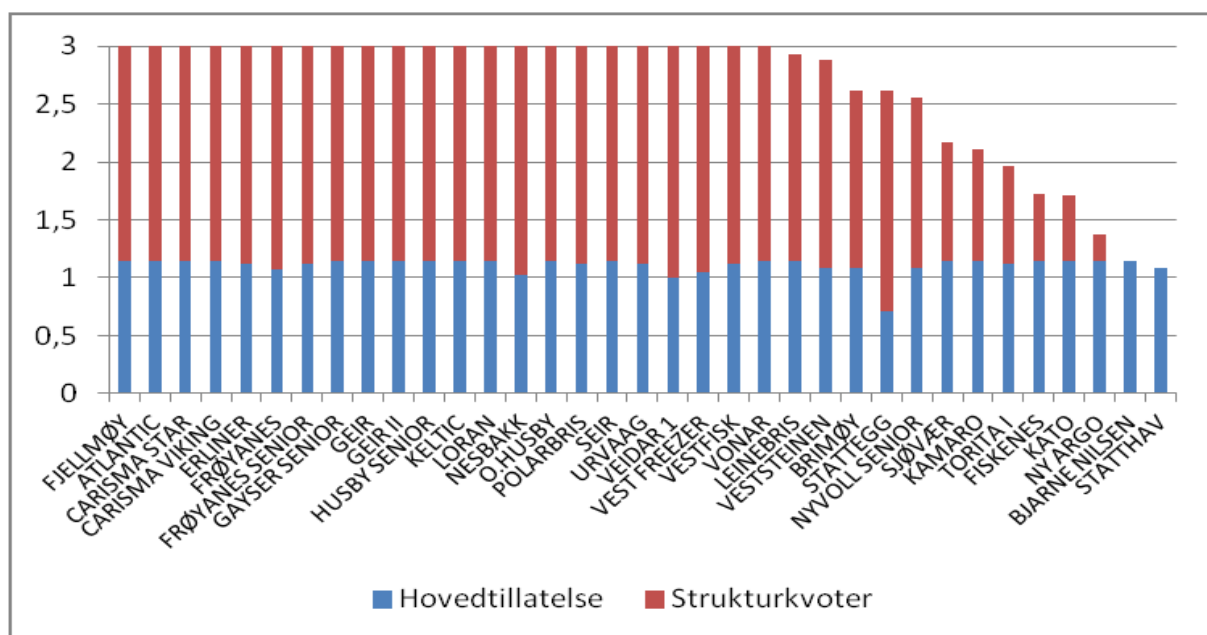
Kilde: Fiskeridirektoratet

Som allerede omtalt under 2.3 har den konvensjonelle havfiskeflåten hatt adgang til strukturkvoteordningen etter at forskriften om strukturkvoteordning mv. for havfiskeflåten ble fastsatt i 2005, og før det enhetskvoteordningen fra 2000. De særlige reglene for tildeling av strukturkvote til fartøy som har adgang til å delta i gruppen for havfiskefartøy som fisker med konvensjonelle redskap fremkommer i forskriftens § 13.

I bestemmelsens første ledd er det fastsatt at det er 20 prosent avkortning på avgitte strukturkvoter til Sør-Norge, når fartøyet som tas ut er fra Finnmark, Troms, Nordland, Nord-Trøndelag eller Sør-Trøndelag. Det frigjorte kvantumet fordeles på de gjenværende fartøyene i gruppen. Videre er det fastsatt i annet ledd at et rederi, samarbeidende rederi eller en sammenslutning av rederi ved strukturering ikke kan tildeles mer enn 10 prosent av gruppeknoten for det enkelte fiskeslag. I tredje ledd er det fastsatt at det ikke kan tildeles mer enn 3 kvotefaktorer av torsk og hyse og to kvotefaktorer av sei, inkludert fartøyets egen kvote, for fiske med ett fartøy.

En særlig utfordring for de konvensjonelle havfiskefartøyene er at de fleste fartøyene er fullstrukturerte, og dette er til hinder for videre bruk av strukturordningen. Dette betyr i praksis at rederiene er avskåret fra å bruke ordningen som instrument for å styrke

lønnsomheten. I figur 2 presenteres en oversikt over kvotefaktorene for torsk for alle fartøyene i fartøygruppen.



Figur 2: Kvotefaktorer for torsk i den konvensjonelle havfiskeflåten

Kilde: Fiskeridirektoratet

3.2 Nærmere om driftsmønsteret for konvensjonelle havfiskefartøy

Torsk, hyse, lange, brosme og sei er de viktigste fiskeslagene for de konvensjonelle havfiskefartøyene. I 2010 sto torsk og hyse for til sammen 56 prosent av inntektene. Torsk alene utgjør 32 prosent. Dette er noe lavere enn andre fartøygrupper i torskesektoren, der torsk i enkelte grupper utgjør opp mot 60 prosent av inntekten. Konvensjonelle havfiskefartøy har derfor i mindre grad enn andre fartøygrupper nytt godt at den gode ressursituasjonen på torsk.

Tabell 1 viser fangstene av de ulike fiskeslagene i 2009 og 2010.

Tabell 1: Fangst av konvensjonelle havfiskefartøy i 2009 og 2010

Fiskeslag	2009		2010	
	Verdi (1000 kr)	Rundvekt (tonn)	Verdi (1000 kr)	Rundvekt (tonn)
Torsk	348 434	24 601	333 790	25 627
Hyse	259 450	24 333	177 628	16 943
Lange	145 404	11 156	122 355	10 214
Bromse	110 413	12 528	75 514	10 050
Sei	109 248	11 609	73 723	10 861
Blåkveite	58 826	2 058	54 586	2 075
Steinbit	15 500	2 313	27 968	5 019
Uer	9 728	984	5 972	759
Kveite	9 643	251	8 449	227
Annet	11 584	1 506	7 260	1 185
Totalt	1 078 230	91 340	890 125	83 047

Kilde: Fiskeridirektoratet

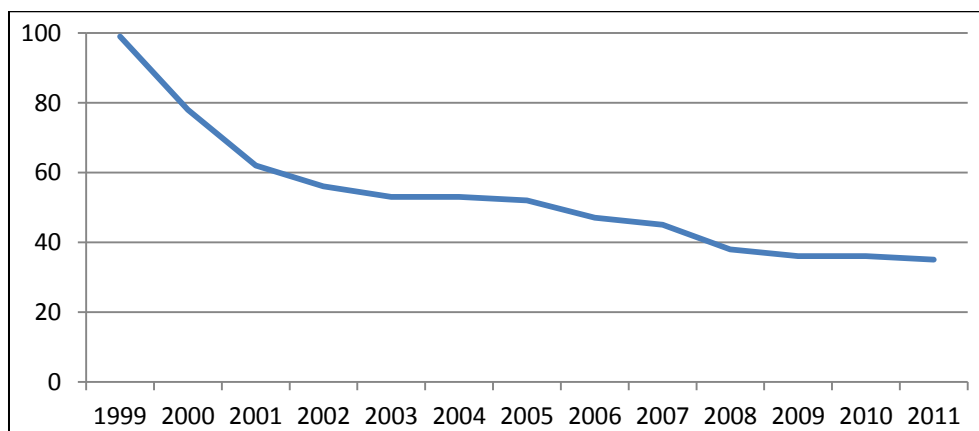
4 Forslag om heving av kvotetakene for torsk og hyse for konvensjonelle havfiskefartøy

Det følger av strukturkvoteforskriften § 13 annet ledd at det ikke kan tildeles mer enn 3 kvotefaktorer av torsk og hyse og to kvotefaktorer av sei, inkludert fartøyet egen kvote, for fiske med ett fartøy i den konvensjonelle havfiskeflåten, jf. 3.1.

Fiskeri- og kystdepartementet foreslår i dette høringsnotatet at kvotetakene heves fra 3 til 5 for torsk og hyse.

Bakgrunnen for departementets forslag er at lønnsomheten i den konvensjonelle havfiskeflåten har vært svak de siste årene. Som pekt på over ligger driftsmarginen i fartøygruppen i 2009 og 2010 langt lavere enn snittet for havfiskefartøy. Dette har blant annet sammenheng med lave fiskepriser og økte agn- og bunkerspriser.

Ettersom de fleste fartøyene er fullstrukturerte, har rederiene små muligheter til å styrke driftsgrunnlaget og fangstinntektene. Figur 3 viser at utviklingen i struktureringen de siste årene har stoppet opp.



Figur 3:Utvikling i antall tillatelser i konvensjonell havfiskeflåte etter innføring av enhetskvoteordning og strukturkvoteordning.

Kilde: Fiskeridirektoratet

Fartøygruppen har i mindre grad enn andre konvensjonelle grupper nytt godt av den gode ressurs situasjonen på torsk, jf. 3.2. Den negative situasjonen for gruppen har blitt forsterket av fartøyenes begrensede mulighet til inntjening på andre fiskearter. Blant annet har fjernfiskeaktiviteten på lange og brosme av ulike årsaker vært nedadgående de siste årene.

Det er i den forbindelse også et poeng at forvaltningen ikke bør stimulere til for store økninger av fiskepresset på arter der bestandssituasjonen er svak eller det vitenskapelige grunnlaget er usikkert. Ved å åpne opp for å øke andelen torsk og hyse i driftsgrunnlaget til fartøygruppen, vil aktiviteten kunne vris mer over mot Barentshavet.

Fiskerorganisasjonene, både ved Norges Fiskarlag og Fiskebåtrederens forbund, har gjentatte ganger gått inn for at kvotetakene på torsk og hyse i den konvensjonelle havfiskeflåten heves fra 3 til 5. De har i tillegg til årsakene omtalt over pekt på at den svake lønnsomheten reduserer muligheten for å modernisere og fornye fartøygruppen.

Fiskeri- og kystdepartementet har derfor ut fra en samlet vurdering kommet til at kvotetakene for torsk og hyse bør heves fra 3 til 5.

For å legge til rette for en bredere diskusjon av departementets forslag åpnes det i høringen også opp for innspill til hvorvidt det kan være hensiktsmessig å heve kvotetakene til 4 i stedet for 5. En slik tilnærming vil gi en noe mer varsom strukturering, og det har vært hevdet at en mer varsom strukturering kan bidra til å holde kvoteprisene nede. Departementet ber derfor høringsinstansene om også å kommentere et slikt alternativ.

5 Konsekvenser av forslaget

De økonomiske og administrative konsekvensene av departementets forslag er minimale for forvaltningen.

Med 35 fartøy i den aktuelle fartøygruppen som er konsentrert til noen få geografiske områder, jf. 3.1, må det samme kunne sies å være tilfelle hva gjelder eventuelle distriktspolitiske konsekvenser. Eierskapsstrukturen i gruppen er i stor grad preget av familie- og skippereide rederi, og enkelte av rederiene har to eller flere fartøy.

Departementet legger til grunn at forslagene vil gi mer strukturering i gruppen. En av konsekvensene vil være at det blir færre fartøy i drift i gruppen.

De bedriftsøkonomiske konsekvensene av forslagene vil avhenge av de disponeringer hvert enkelt rederi vil gjøre når muligheten for økt struktur er til stede. For de fartøyene som strukturerer ytterligere vil driftsgrunnlaget styrkes og inntektene øke. Samtidig kan investeringer i nye strukturkvoter føre til et økt finansieringsbehov i gruppen og en endret gjeldssituasjon i rederiene, inkludert økte finanskostnader.

Bruken av strukturordningene er frivillig, og slik departementet ser det er det rederiene som står nærmest til å vurdere lønnsomhet og finansiering i virksomheten. Departementet legger til grunn at momenter som utviklingen i fiske- og bunkerspriser og rentenivået mv. inngår i rederienes vurderinger.

Som for all næringsvirksomhet er det aktørenes eget ansvar å vurdere denne typen investeringer, og i dette tilfellet om et økt driftsgrunnlag vil lønne seg eller ikke. På generelt grunnlag har erfaringene fra flere tiår med strukturering i fiskeflåten vist at lønnsomheten har blitt betydelig bedre.

6 Departementets forslag

6.1 Oppsummering av forslagene

På bakgrunn av drøftelsene foran, foreslår departementet følgende:

- at kvotetaken for torsk og hyse i den konvensjonelle havfiskeflåten heves fra 3 til 5, samtidig ber departementet om at høringsinstansene vurderer en begrenset heving av kvotetaken for torsk og hyse fra 3 til 4.

6.2 Forslag til forskriftsendringer

Det foreslås følgende endringer i forskrift av 4. mars 2005 nr. 193 om strukturkvoteordning mv. for havfiskeflåten:

§ 12 tredje ledds skal lyde:

Det kan ikke tildeles mer enn 5 kvotefaktorer av torsk og hyse og 2 kvotefaktorer av sei, inkludert fartøyets egen kvote, for fiske med ett fartøy.