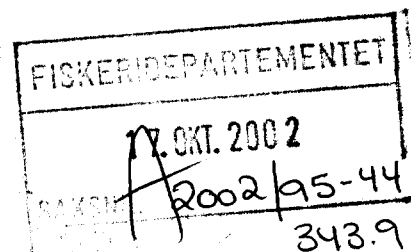


Lufthavnveien 11
Postboks 406, 8376 Leknes
Bankgiro 4550.19.02113
Tlf.: 76 05 43 70 - Fax: 76 05 43 79
Mob. 95 88 82 50
Org.nr. 971 396 679
E-mail: lofotrad@poseidon.no
Internettadr. www.Lofotradet.no

Fiskeridepartementet
Postboks 8118 Dep.
0032 Oslo



Deres ref:

Vår ref:

Leknes, 15.10.02

TE 6/11-02 GML

Vurdering av Fiskeridepartementets høringsnotat om forslag til spesielle kvoteordninger for fartøy under 28 meter som deltar i fiskerier som er underlagt adgangsbegrensning

Vi viser til dialog ved flere anledninger og oversender her Lofotrådets vedtak av 27.09.02. Til orientering vedlegges saksutredningen til Lofotrådet og en oversikt over fangst- og flåteutviklingen i Lofoten.

Hugo Bjørnstad

Sign.
Rådsleder

Atle Kanstad


rådgiver

Kopi:
Fiskeridirektoratet

LOFOTRÅDETS VEDTAK

Lofotrådet vil innledningsvis vise til at kystflåten i Nordland generelt og i Lofoten spesielt utgjør selve fundamentet for bosetting og sysselsetting. Dersom rammebetingelsene for denne flåten blir endret på en slik måte at fartøy med tilhørende kvoterettigheter forsvinner fra fiskeværene vil Lofotkommunenenes inntektsgrunnlag svikte, fiskerimiljøene vil forvitte og mulighetene for å skape en framtid i fiske vil være sterkt svekket. Lofotrådet vil understreke at god fiskeripolitikk også er god distrikts- og regionalpolitikk.

Lofotrådet har vurdert forslagene i høringsnotatet om spesielle kvoteordninger, samt forslaget om å etablere et strukturfond for fiskeflåten. Høringsnotatene må sees i sammenheng da de ulike virkemidlene supplerer hverandre og bidrar til å forsterke den samlede struktureffekten.

Lofotrådet deler ikke uten videre Fiskeridepartementets problemforståelse med hensyn til at kystflåten har betydelig overkapasitet. Blant annet mener Lofotrådet at man ikke utelukkende bør legge til grunn økonomiske eller tekniske parametre når fangstkapasiteten skal måles. En skal huske på at kystflåten alltid har hatt stor fleksibilitet og utnyttet sesongvariasjoner optimalt. Når fisket har sviktet (liten tilgjengelighet) har mange fiskere kompensert med omlegging til annen drift, samt kombinert fiske med annet arbeid.

Rådet vil dessuten peke på at det skjedde en betydelig kapasitetsreduksjon ved innføringen av adgangsbegrensning i torskefisket i 1990. Flere tusen fiskere ble i praksis gjort rettighetsløse over natten og de vil aldri kunne delta i adgangsregulerte fiskerier med mindre de kjøper seg inn igjen.

Etter Lofotrådets oppfatning er hovedutfordringen å finne virkemidler som kan sikre tilstrekkelig lønnsomhet for nye båter, samtidig som den øvrige flåten ikke nedbygges ytterligere. En ytterligere reduksjon i antall båter som disponerer fulle rettigheter vil redusere antall fiskere og det vil føre til reduserte landinger lokalt og således også svekke fiskeindustrien. I sum vil resultatet bli en nedbygging av fiskeriaktiviteten og svekket økonomisk grunnlag for kystdistriktene. Det vil således være viktig å finne fram til virkemidler som kan trygge driftsgrunnlaget for kystflåten.

Forslagene til drifts- og strukturordning slik de er presentert i høringsnotatet vil formalisere handelen med kvoterettigheter og gjøre det enklere å øke kvotegrunnlaget og eventuelt også å spesialisere driften på ferre rettigheter gjennom avtaler om kvoteutveksling. Lofotrådet frykter imidlertid at de begrensninger som departementet antyder, vil komme under press og at man gradvis vil åpne opp for en friere handel med fartøy og kvote. Forslagene vil innebære at

kvoterettighetene disponeres av ferre fartøyer. Dette vil ha konsekvenser for sysselsetting, rekruttering og ikke minst for fiskeindustriens evne til å kjøpe råstoff.

Lofotrådetts prinsipielle syn er at kvoterettigheter ikke skal kunne omsettes mellom private aktører. Fiskerettighetene er samfunnets felleseie og skal ikke være gjenstand for handel. Fiskerne skal imidlertid ha anledning til disponere disse år for år uten at det betales særskilt vederlag til Staten. Dette prinsipp er også nedfelt i blant annet deltagerloven med tilhørende forskrifter, hvor det blant annet framgår at tillatelsen er knyttet til person og fartøy og at den som overtar et fartøy som det har vært knyttet tillatelse til, har ikke dermed krav på å få overført tillatelsen til seg (kfr. Ringnotforskriftens §4). At fiskeriforvaltningen har praktisert regelverket på en slik måte at tillatelser (rettigheter) har vært enkelt å overføre og at mange fiskere i praksis har betalt for kvoterettigheter endrer ikke dette forholdet.

Dersom Regjeringen likevel beslutter å privatisere retten til fiske ved at fiskerne gis varige rettigheter, innebærer dette at Staten i stor grad gir fra seg den politiske styringen over fordelingen av fiskeressursene. Hvis det blir resultatet av høringsprosessen, er det nødvendig å modifisere de skisserte ordningene, blant annet for bedre å ivareta viktige fiskeri- og regionalpolitiske målsettinger.

1. Inndratte/ledige kvotefaktorer som følge av at fiskere benytter seg av struktur- og kondemneringsordningen skal retildes fortrinnsvis innen samme kommune. Dersom det ikke er mulig må retildeling skje innen regionen eller fylke. Dette vil opprettholde den regionale balansen og sikre fortsatt aktivitet i kystsamfunnene.
2. For å ivareta en ordning med lokal retildeling av kvote innen de adgangsregulerte fiskeriene, etableres en "**kvotebank**" som forvaltes på fylkesnivå. Alle fartøy- og kvotetransaksjoner skal godkjennes av "kvotebanken". Lofotrådet mener at en slik ordning vil ivareta både de private fiskeriaktørenes interesser og hensynet til offentlig styring.
3. Innenfor rammen av "regional kvotebank", bør driftsordningen kunne utformes mer fleksibelt. Driftsordningen vil neppe ha langsiktig struktureffekt for flåten, men primært bidra til å få til en smidig avvikling av fiske, basert på de rettigheter fartøyet har og båtens konkurransedyktighet. Dersom det i reguleringsåret viser seg at fartøyet ikke vil komme til å fiske hele eller deler av kvoten av et av de aktuelle fiskeslagene, bør det kunne overføre eller bytte kvote med et annet fartøy. Så lenge det er et krav at alle transaksjoner skal registreres og godkjennes vil kontrollbehovet bli oppfylt. Lofotrådet er for øvrig enig i de begrensninger/vilkår som departementet legger til grunn for ordningen.
4. Lofotrådet er svært skeptisk til å etablere en strukturordning for kystflåten etter mønster fra havfiskeflåten. I dette ligger en understrekning av at fiskerettighetene er samfunnets felleseie og kan ikke eies av private aktører. Dersom en fisker får overført en rettighet til sitt fartøy for alltid, er ikke lenger fiskeressursene fellesskapets eiendom. I hvilken grad fiskerne føler et ansvar for lokalt råstoffmottak og lokalsamfunnet forøvrig, blir langt på vei opp til båtseiers egen samvittighet. Dersom dette blir resultatet av høringsprosessen, mener Lofotrådet at da må også spørsmålet om særskilt ressursavgift utredes.

Etter Lofotrådets oppfatning er konsekvensene av strukturordningen for lite utredet. Dette gjelder også spørsmålet om hvorvidt ordningen skal gjelde for båter ned til 21 meter eller 15 meter. Det er videre grunn til å frykte at ordningen blir svært kostbar for de fartøyer som eventuelt kjøper opp fiskerettigheter, da kostnadene skal dekkes inn over driften. Lofotrådet mener dessuten at det er prinsipielt galt å bidra til at ressursrenten kapitaliseres og skaper rike pensjonister som ikke kommer til reinvestere i fiske. En skal huske på at fiskerettighetene ble gitt av staten vederlagsfritt. Før det er aktuelt å innføre strukturordning for kystfiskeflåten, må konsekvensene utredes i langt større grad.

5. Lofotrådet støtter forslaget om strukturavgift og etablering av et strukturfond for fiskeflåten. Så lenge alle skal bidra til å finansiere fondet, bør heller ingen bestemte fartøykategorier ekskluderes fra å få støtte. En er imidlertid enig i at båter som deltar i adgangsregulerte fiskerier og med lengde opp til 21 meter bør prioriteres. For at ordningen skal få tilstrekkelig effekt, bør også staten bidra med midler i fondet.



Jeg er en ekte Lofottorsk.....

Kvotesystemer og rettigheter for kystfiskeflåten

Delutredning II

**Vurdering av Fiskeridepartementets høringsnotat om forslag til
spesielle kvoteordninger for fartøy under 28 meter som deltar i
fiskerier som er underlagt adgangsbegrensning**

Bodø, oktober 2002

Jostein Angell, AquaMare Management

INNLEDNING OG BAKGRUNN

Bakgrunnen for høringsnotatene er Fiskeridepartementets ønske om å tilpasse fangstkapasiteten til ressursgrunnlaget og sørge for at lønnsomheten blir bedre i kystflåten. På grunnlag av Stortingets behandling av St.meld.nr. 51 (1997-98) *Perspektiver på utvikling av norsk fiskerinæring*, utarbeidet FID i 1998 forslag til endring av Saltvannsfiskeloven (Ot.prp.nr. 21 (1998-1999), Om lov om endring av lov av 3.juni 1983 nr. 40 om saltvannsfiske mv. (enhetskvoteordning). I proposisjonen hadde Regjeringen foreslått at den midlertidige bestemmelsen i saltvannsfiskeloven § 5a om enhetskvoteordninger for den konsesjonsbelagte trål- og ringnotflåten ble gjort permanent, samt utvidet til også å gjelde for fartøy over 28 meter største lengde som fisker med konvensjonelle redskap og med adgangsbegrensning. Dette lovendringsforslaget ble vedtatt 3.mars 1999, som ny § 5a, spesielle kvoteordninger:

“Som 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. Første ledd gjelder tilsvarende for fartøy over 28 meter største lengde som fisker med konvensjonelle redskap og med adgangsbegrensning. Departementet kan ved forskrift gi nærmere bestemmelser om fastsettelse og fordeling av enhetskvoter.”

Stortinget ba i samme forbindelse Regjeringa utrede om enhetskvoteordninga kunne gjøres gjeldende for fartøy under 28 meter.

På bakgrunn av vedtaket av 4. mai 1999 ble det gitt en redegjørelse om enhetskvoteordningene i reguleringen av fisket i vedlegg I til Fiskeridepartementets budsjettproposisjon for budsjetterminen 2000, St. prp. nr. 1 (1999-2000). I denne redegjørelsen ble det, på bakgrunn av en gjennomgang av de adgangsbegrensningene som er innført for fartøy under 28 meter, påpekt at det ikke ligger til rette for uten videre å innføre enhetskvoter etter det mønster som er nyttet innenfor trål- og ringnotflåten i disse gruppene. Dette skyldes blant annet at reguleringssystemene er ulike, at fartøyene innenfor de forskjellige gruppene kan ha et svært ulikt driftsmønster og svært ulik grad av kvoteutnytting, og at de distrikts- og fiskeripolitiske konsekvensene av slike enhetskvoteordninger ville være svært uoversiktlige. Det ble likevel påpekt at man ved utformingen av reguleringssystemet ikke bør fraskrive seg den muligheten som kvotefordeling etter prinsippene i saltvannsfiskeloven § 5a gir til å utforme fleksible kvoteordninger, og at departementet ville arbeide videre med disse spørsmålene.

Fiskeridepartementet utformet et høringsnotat om saken høsten 2000. I korthet gikk dette ut på å innføre enhetskvoter i kystflåten mellom 21 og 28 meter. De nord-norske fylkeskommunene gikk i mot forslaget og mente at ordningen med enhetskvoter i havfiskeflåten burde evalueres først.

Nordland fylkeskommune uttalte at “det må foretas en gjennomgang og en evaluering av enhetskvoteordningen før denne ordningen utvides”, og at en slik evaluering må “omfatte regionalpolitiske og miljømessige konsekvenser av enhetskvoteordningen”. Fylkeskommunen konkluderer med den går “mot at det innføres enhetskvoteordning for mellomstore kystfiskefartøy i størrelsen 21 - 28 meters største lengde”, inntil “arbeidet med en slik evaluering er igangsatt”.

I proposisjonen foreslår imidlertid FID å innføre enhetskvoteordninger i hele kystflåten, også for fartøyer under 21 meter.

Et flertall i Næringskomiteen sluttet seg til framlegget. Et mindretall bestående av Senterpartiet og Kristelig Folkeparti gikk imot forslaget, da de mente det var forskjellig fra det opprinnelige forslaget som ble presentert i høringsnotatet. Mindretallet hevdet at høringsuttalelsene trolig ville ha sett annerledes ut dersom det hadde blitt gjort kjent at en ønsket å innføre enhetskvoteordning for hele gruppen under 28 meter.

Hjemmelen til å kunne innføre “spesielle kvoteordninger”, det vil si frivillige drifts- og strukturordninger også for flåten under 28 meter, framgår av den nye § 5a i Saltvannsfiskeloven og den lyder slik:

“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 kvoteordninger¹ 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.”

En forutsetning for å innføre spesielle kvoteordninger for kystflåten er at de økonomisk viktigste fiskeriene er regulert med hensyn på deltagelse. Departementet utarbeidet sist vinter et høringsnotat om dette, hvor det ble foreslått å innføre deltagelsesbegrensning også i sei- og hysefisket for fartøy under 28 meter.

Lofotrådet behandlet høringsnotatet i april og gav prinsipiell tilslutning til forslaget, men pekte på at en eventuell utvidelse av ordningen ikke måtte føre til en innstramming i kystflåtens deltagelsesrettigheter i torskefiskeriene. Også Nordland fylkeskommune gav under visse forutsetninger prinsipiell tilslutning til å gjennomføre deltagelses-begrensning i sei- og hysefisket.

¹ Spesielle kvoteordninger må her forstås som frivillige drifts- og strukturordninger. Driftsordninger er en felles betegnelse for ulike ordninger hvor fartøyene kan bytte kvoter uten at fartøy tas permanent ut av fisket. Strukturordninger nyttes som en felles betegnelse for ordninger hvor det blir stilt som vilkår at fartøy tas permanent ut av fisket.

HØRINGSNOTAT OM SPESIELLE KVOTEORDNINGER

Formål

Formålet med forslaget er å bidra til reduksjon i fangstkapasiteten. Dette skal søkes oppnådd delvis gjennom bedre utnyttelse av fangstkapasiteten innen de adgangsregulerte fiskeriene (driftsordningen) og delvis gjennom oppkjøp/sammenslåing av fartøy og kvote gjennom strukturordningen.

Høringsnotatet tar utgangspunkt i 5 fangst kategorier for fartøy under 28 meter. Disse er:

Torsk Gr. 1 (torsk, hyse og sei)

Seinot

NVG – sild

Makrell

Kystreketrålfiske sør

Flåten inndeles i fire lengdegrupper; 0 - 9,99, 10 - 14,99, 15 – 20,99, 21 – 27,99. Tilsammen 2965 båter disponerer i alt 3786 deltageradganger. Nordland har flest fartøyer i alle størrelsesgrupper, til sammen 1013.

Fiskeridepartementet foreslår to typer virkemidler; **driftsordninger** og **strukturordninger**.

Driftsordninger

Driftsordninger er en felles betegnelse for ordninger hvor fartøyeierne midlertidig kan utveksle (overføre) kvoter, uten at noe fartøy tas permanent ut av fisket. Formålet med driftsordninger vil være legge til rette for at den enkelte fartøyeier kan øke fleksibiliteten og effektivisere driften, ved at den enkelte selv kan definere sitt driftsgrunnlag i større grad enn dagens regler gir adgang til. Eksempler på dette kan være at to redere går sammen om å fiske kvoter som før har vært fisket på to båter, med en båt. Et annet eksempel kan være to redere som bytter kvoter av ulike fiskeslag, for å kunne spesialisere driften. Og et tredje eksempel kan være flere fartøyeiere som går sammen om å utnytte fartøyenes samlede kvoter.

Driftsordninger innebærer at kvotegrunnlaget til et fartøy kan overføres til et eller flere andre fartøy, uten at det stilles krav om at fartøyet som kvotegrunnlaget overføres fra, må tas ut av annet fiske.

Det forutsettes at hele kvoten av vedkommende fiskeslag blir overført, når det skal utveksles kvote fra et fartøy. Dette vil gjøre rene kvotebytter vanskelig, idet verdien av kvotene av ulike fiskeslag sjelden vil være like. Da er det imidlertid ingen særlig grunn til at reglene skal skille mellom "bytte" og "leie". "Kvoteutveksling" er således en fellesbetegnelse for driftsordninger som tidligere har vært omtalt som for eksempel kvotebytte og kvoteleie.

Bakgrunnen for forslaget om å innføre slike driftsordninger er dels at kystflåten fangstevne i ikke ubetydelig grad er påvirket av momenter utenfor den enkeltes styring, som vær og fiskens tilgjengelighet. Tilgjengeligheten påvirkes av faktorer som bestandens størrelse og sammensetning, klimatiske forhold, tidsrom, geografi, redskapstype osv. En ordning med utveksling av kvoter vil gi fartøyene anledning til i større grad å utnytte den lokalt varierende

tilgjengeligheten av fisk langs kysten. Slik utveksling av kvoter vil også fordre at overreguleringen reduseres. Med det fjernes en del av incitamentet til kappfiske, og det legges til rette for at lokal tilgjengelighet lettere kan utnyttes og for en jevnere tilførsel av råstoff til markedet. Bakgrunnen for forslaget er også dels at innføring av adgangsbegrensning i stadig flere fiskerier, har påvirket kystflåten sin varierende driftsmønster langs kysten og i ulike lokalsamfunn.

En del av den tilsiktete effekten av driftsordningene er således også å legge til rette for en omfordeling av det samlede kvotegrunnlaget innenfor kystflåten. En slik omfordeling vil gi muligheter for en arbeidsdeling innen kystflåten i retning av det den tradisjonelt har hatt og en spesialisering av fartøy, redskap og kunnskap ved at fiskerne seg i mellom gis anledning til å utveksle tildelte kvotegrunnlag. Videre skal driftsordninger åpne for en fleksibel og frivillig mulighet til å styrke kvotegrunnlaget på fartøyene.

Departementet argumenterer for at driftsordningene blir avgrenset med hensyn til maksimal varighet, for å kanalisere de som ønsker å trekke fartøy ut av fiske over mot strukturordningen, i stedet for at den enkelte skal kunne oppnå mye av det samme ved en langvarig kvoteutveksling etter reglene for driftsordningen. Dette fordi det bare er strukturordningen som innebærer en permanent kapasitetsreduksjon, mens driftsordningen er ment som en mer kortsiktig tilpasning.

Departementet foreslår på denne bakgrunn å tillate kvoteutveksling for ett år av gangen, og da for hele året. Som en ytterligere begrensning foreslår departementet at kvote av samme fiskeslag ikke kan utveksles fra et fartøy i mer enn 3 år, innenfor en periode på 5 år.

Strukturordningen

Strukturordninger er en felles betegnelse for ordninger hvor det blir stilt som vilkår for å delta at fartøy tas permanent ut av fisket. Ordningen har som formål å bidra til en langsiktig tilpasning av flåten til ressursgrunnlaget og et bedret driftsgrunnlag for det enkelte fartøy, ved å legge til rette for å redusere antall fartøy i gruppen.

Selv i normale år har også kystflåten større fangstevne enn det ressursgrunnlaget som er tilgjengelig for denne viktige fartøygruppen. Dette skyldes blant annet teknologisk utvikling, hvor moderne kystfartøy blir stadig mer fangsteffektive. Dermed øker også misforholdet mellom ressursgrunnlag og fangstevne fra år til år. En konsekvens av dette er at flåten sin kostnader er høyere enn nødvendig, og ved å redusere antall fartøy antas at en på sikt også vil kunne redusere kostnadene knyttet til å drive fiske.

Erfaringene med innføring av strukturordninger i havfiskeflåten viser at antall fartøy har gått ned. Selv om kapitalkostnadene nok ikke har gått tilsvarende ned. Dette bl.a. fordi de rederiene som har kjøpt fartøy og slått sammen kvoter har fått økte kapitalkostnader tilsvarende verdien av adgangen til å delta i fiskerierne som er omfattet av ordningen. Det må således antas at driftskostnadene er redusert ved at ett fartøy fisker kvotene som før ble fisket av to fartøy.

Departementet foreslår å anvende strukturordning på den største flåten, det vil si for fartøyer over 21 meter, eventuelt over 15 meter.

Når det gjelder varighet viser departementet til enhetskvoteordningen for båter over 28 meter, hvor kvotegevinsten tilfaller reder i 13 år uten kondemnering og 18 år med kondemnering. Alternativt skisseres avkorting, det vil si at en del av kvoten tilfaller fellesskapet, mot at båteier beholder resten for alltid.

For begge ordningene foreslås det å opprettholde fylkesbindingen ved salg/overførsel av kvote i Torsk gr. 1. For de øvrige fiskeriene, hvor slik begrensning ikke gjelder, forutsettes det at dagens praksis videreføres.

For å hindre alt for stor kvotekonsentrasjon forutsetter departementet at det settes et øvre tak, tilsvarende tre ganger opprinnelig kvote. Dette innebærer at et fartøy vil kunne kjøpe opp to ganger fartøyets kvote som strukturkvote.

Forslagene kan sammenfattes som følger:

Driftsordningen

- Gjelder alle adgangsbegrensede fiskerier for kystflåten under 28 meter.
- Inndeling i fire størrelsesgrupper 0-9,9, 10-14,99, 15,20,99, 21-27,99.
- Fartøy som ønsker å benytte seg av driftsordningen må få godkjenning i hvert enkelt tilfelle.
- Geografisk begrensning på fylkesnivå i adgangen til å utveksle kvote for den konvensjonelle kvoten av torsk, hyse og sei.
- Ingen størrelsesmessige begrensninger innen en kommune.
- Utvekslingen vil gjelde for ett kvoteår av gangen.
- Ikke adgang til å utveksle kvoten av samme fiskeslag i mer enn 3 år i løpet av en periode på 5 år.

Strukturordningen

- Gjeldende enten for kystflåten mellom 15 og 28 meter, eller 21 og 28 meter.
- Gjeldende for alle adgangsbegrensede fiskerier.
- Krav om at fartøy tas permanent ut av fiske.
- Enten tidsbegrenset tildeling av strukturkvote (13/18 år), eller permanent forhøyet kvote mot avkorting.
- Geografisk begrensning på fylkesnivå for den konvensjonelle kvoten av torsk, hyse og sei.
- Inndeling i to lengdegrupper dersom strukturordningen gjøres gjeldende for fartøy ned til 15 meter, men i så fall ingen størrelsesmessig begrensning innen en kommune.

HØRINGSNOTAT OM STRUKTURAVGIFT OG STRUKTURFOND

Bakgrunn og formål

Formålet med Strukturfondet er at det skal bidra til kapasitetsreduksjon i fiskeflåten, og dermed skape grunnlag for økt lønnsomhet. Primær målgruppe er kystflåten. Fondets virkemiddel vil være å kjøpe ut fiskefartøy, og dermed redusere antall deltagerberettigede i de ulike adgangsregulerte fiskeriene. Det er forutsetningen at strukturfondet skal sikre en stabil tilgang på midler til kondemnering. Virkemidlet må sees i sammenheng med drifts- og strukturordningen og må forventes å bli avstemt til disse slik at maksimal samlet effekt oppnås. Det forutsettes at kombinasjonen av et strukturfond og øvrige strukturtiltak vil gi kystflåten anledning til å strukturere seg på samme måte som havfiskeflåten.

I Vedlegg I til Fiskeridepartementets budsjettproposisjon for 2000, St.prp. nr. 1 1999-2000, ble det gjort rede for en del spørsmål vedrørende bruk av enhetskvoteordninger innenfor kystflåten, og andre strukturtiltak som kunne benyttes. Her ble det blant annet lagt følgende føringer for det videre arbeid med strukturtiltak for kystflåten:

"Fiskeridepartementet legger i budsjettet opp til kapasitetstilpasning gjennom kondemneringsordninger kombinert med fornyelse for kystflåten under 28 meter og for enkelte grupper av havfiskeflåten. Til en viss grad vil bruken av reguleringssystemet og kondemneringstilskudd være alternative virkemidler, eller kunne supplere hverandre, i arbeidet med å utvikle et reguleringssystem som fremmer de fiskeripolitiske målsettingene om blant annet flåtefornyelse i ulike grupper. Bruken av disse virkemidlene må således sees i sammenheng.

Det vil derfor måtte vurderes reguleringsmodeller som kan legge til rette for at fartøy i gruppen under 28 meter også selv kan ta ansvar for tilpasning av antall fartøy i gruppen til ressursgrunnlaget, ved at reguleringsformen kan tilpasses innføring av en enhetskvoteordning eller andre former for strukturtilpasning, slik næringskomiteen har bedt om.

Det vil også kunne gi muligheter for nye eller i det minste justerte reguleringsordninger for de mindre fartøyene, idet disse ikke vil kunne representere det samme press mot ressursene som større fartøy. Her kan man tenke seg både lempeligere adgangsvilkår og ordninger for fellesdrift, investeringsfellesskap eller lignende, dersom det også for denne gruppen gis adgang til å dele gruppeknoten i et antall kvoter som kan være større enn antall fartøy som faktisk skal delta i fisket, og fordele disse ulikt mellom de deltakende fartøy innenfor gruppen basert på en tidligere opparbeidet adgang til å delta i dette fisket."

Fiskeridepartementet ønsket således å kombinere ulike strukturvirkemidler overfor kystflåten.

Dette har senere blitt fulgt opp ved fortsatt bruk av statlig finansierte kondemneringsordninger, det har blitt fulgt opp i arbeidet med utviklingen av reguleringssystemet, både av offentlige myndigheter og ved forslag fra organisasjonene i næringen, og det har blitt arbeidet for å utvikle spesielle kvoteordninger for kystflåten etter at saltvannsfiskeloven § 5a nå gir hjemmel for slike ordninger også for fartøy under 28 meter. I proposisjonen til den

lovendringen som gav slik hjemmel, Ot.prp. nr. 39 (2000-2001), heter det blant annet følgende:

"Særlig er det viktig at kvoteordningene utformes slik at det enkelte rederi gis muligheter til å finansiere den nødvendige fornying av fartøyet, og gis muligheter til å legge opp en drift som sikrer virksomhet over en størst mulig del av året. Dette krever at det på en eller annen måte gis mulighet til å utvide kvotegrunnlaget for et fartøy. Innenfor rammen av en mer eller mindre fast fordeling av totalkvotene mellom ulike fartøy- og størrelsesgrupper, krever det en reduksjon av antall fartøy som faktisk deltar i fiske."

Fiskeridepartementet påpeker at det er viktig at ulike strukturvirkemidler sees i sammenheng for å realisere de fiskeripolitiske målsettingene, og at man også tar i betraktning hvordan de alminnelige regulerings tiltakene innvirker på strukturen i fiskeflåten. Arbeid med spesielle kvoteordninger, forslag om lukking av flere fiskerier for flere fartøygrupper og forslag om deling av grupper som hittil har vært behandlet ensartet, jfr. "Finnmarksmodellen", må derfor sees i sammenheng med tiltak som kondemneringsordninger.

Dette var i hovedtrekk bakgrunnen for forslaget om å etablere et strukturfond for fiskeflåten.

Forslaget er også fremmet fra næringen, idet Landsmøtet i Norges Fiskarlag 14. oktober 2001 vedtok et forslag om å etablere et slikt strukturfond til kondemnering i fiskeflåten, som et tiltak for kapasitetstilpasning. Landsmøtet la til grunn at bruk av økonomiske midler til å kjøpe ut fangstkapasitet vil være et effektivt virkemiddel for å tilpasse fiskeflåten bedre til ressursgrunnlaget, og gikk derfor inn for at næringen etablerer et slikt fond gjennom avgiftstrekk på flåteleddet, under forutsetning av at myndighetene stiller til disposisjon et minst like stort årlig beløp som det fiskerne selv genererer.

Omfang m.v.

Fiskeridepartementet foreslår at avgiftsplikten skal omfatte alle fartøygrupper.

Når det gjelder hvem som skal kunne utnytte midler fra Strukturfondet, mener departementet at målgruppen primært er kystfartøy 15-21 meter, eller alt etter hva som blir utfallet av høringen om drifts- og strukturordninger for kystflåten. Dersom strukturordningen blir innført for fartøyer ned til 15 meter, bør Strukturfondet konsentreres om fartøy under 15 meter.

Departementet mener at uansett vil det ikke være aktuelt å gi kondemneringstilskudd til andre fartøy enn de som har adgang til konsesjonsbelagte eller adgangsbegrensede fiskerier. Fondet skal være et redskap for kapasitetstilpasning, og ikke en tilskuddsordning for destruksjon av gamle eller lite hensiktsmessige fiskefartøy.

Avgiftssatsen vil måtte settes i forhold til antall fartøygrupper som blir med å finansiere fondet. Dersom alle fartøygrupper ilegges avgift, mener departementet at en avgiftssats på 0,8% av brutto fangstverdi bør være tilstrekkelig.

Når det gjelder spørsmålet om statlig medfinansiering, mener departementet at det ikke er tilrådelig å binde seg til fremtidige bevilgninger, men at spørsmålet tas opp i forbindelse med de årlige forhandlingene mellom staten og Norges Fiskarlag om støttetiltak for fiskerinæringen.

VURDERING AV HØRINGSNOTATENE

Prinsipper for innsatsregulering

Det viktigste virkemiddel for å regulere fangstinnsatsen er *Lov om regulering av deltagelsen i fisket* (deltagerloven) fra 1972. Før deltagerloven ble innført var det kun merkeloven av 1917 og trålerloven av 1951 som gav bestemmelser om hvem som kunne registrere fiskefartøy og delta i fisket.

I medhold av deltagerloven er det utferdiget en rekke forskrifter og utfyllende bestemmelser om deltagelse i ulike fiskerier. Generelt gjelder at for å drive fiske må fartøyet være innført i merkeregisteret og vedkommende må ha drevet fiske i 3 av de siste 5 årene.

Norsk praksis har vært å regulere ved bruk av konsesjon og/eller særskilt krav til deltagelse. Generelt gjelder at havfiskeflåten er konsesjonsbelagt, det vil si det kreves særskilt tillatelse for å utøve fiske med trål eller ringnot etter bestemte fiskeslag. Tilltalsen er gitt til fartøy og eier på ubestemt tid og gir rett til kvote år for år.

Kyst- og bankfiske derimot var inntil 1990 ikke adgangsregulert. Dette betydde at enhver som tilfredstilte kravene til å eie fartøy, også hadde rett til å delta i fiske.

Fra og med 1990 har torskefisket vært adgangsregulert i en gruppe I og en gruppe II. Gruppe I består i dag av fartøy som enten tilfredstilte vilkårene for deltagelse som ble satt i 1989, eller nye fartøy som har erstattet gamle fartøy med rettigheter. I 1995 ble båter over 28 meter skilt ut som egen gruppe. I fjor ble også sildefisket adgangsregulert. Således er nå alle økonomisk viktige fiskerier adgangsregulert.

Driftsordningen

Forslaget til driftsordning må sees på som et forsøk på å gjenskape noe av fleksibiliteten i fisket. At et fartøy har mange rettigheter er ikke ensbetydende med at driften er optimal. Mange ganger opplever fiskere at man blir kjørende imellom og ikke klarer å utnytte rettighetene/kvoten fullt ut.

Driftsordningen kan være et virkemiddel til økt lønnsomhet, dersom det innebærer at fartøyet optimaliserer driften og utnytter de fiskeriene fartøyet er mest egnet for og besetningen har best kompetanse på.

Imidlertid legger Fiskeridepartementet opp til en relativt rigid registrerings- og beslutningsprosedyre i forbindelse med inngåelse av driftsavtaler. For det første skal kvoteutveksling omfatte hele kvoten av det aktuelle fiskeslaget. Fartøyet som avgir kvote, må avgi hele kvoten og kan selv ikke fiske det aktuelle fiskeslaget. Den samlede kvoten av torsk, hyse og sei for fiske med konvensjonelle redskap anses for en kvote. Dersom slik kvote utveksles, kan fartøyet heller ikke delta med konvensjonelle redskap etter ikke-kvoteregulerte bunnfisk-arter.

En skal ikke se bort fra at enkelte fartøy kan være interessert i å inngå driftsmessig samarbeid – år for år. At departementet legger opp til en firkantet og rigid praktisering av ordningen, har trolig først og fremst med kontrollhensyn å gjøre. Dersom ordningen skal ha noe for seg, det

vil si bli benyttet, bør den legges opp så enkelt at fiskere faktisk benytter ordningen. Selv om adgangsbegrensningen gjelder torsk, hyse og sei, er det vel kjent med at de enkelte fiskeriene gjennomføres i sesonger. Enkelte steder og til enkelte tider foregår det blandingsfiske. For eksempel er det vanlig for mange å kombinere sei- og torskefisket i Lofoten/Vestfjorden om høsten og torske- og hysefisket på Finnmarka i perioden mai - september.

Dersom man vurderer ordningen fra fiskers ståsted, er det trolig at behov for utveksling først vil melde seg et stykke ut i kvoteåret. Nederland praktiserer såkalt fiske i grupper. Dette kan forstås som en kvotepool. Erfaring med dette systemet viser at kvotebytte og kvotesalg er størst i andre halvår. Utløsende faktor er ofte behovet for å fortsette et fiske man er i gang med og istedenfor å skifte redskap og fiskeområde, lar man heller en annen båt fiske kvoten av de(n) andre arten(e).

Driftsordningen vil i liten grad påvirke flåtestrukturen. Imidlertid vil det være viktig slik som departementet legger opp til at kvoteutveksling ikke kan pågå i det uendelige. Dette vil føre til en utleieadel, som kan innkassere leieinntekter på noe de ikke har betalt for, noe som må anses for å være svært uheldig.

Når det gjelder de øvrige vilkår som departementet har stilt opp synes de i alt vesentlig å være fornuftige. Innenfor en kommune kan det være grunnlag for samarbeid på tvers av lengdegruppene og det bør således kunne tillates å overføre kvote mellom alle båter under 28 meter. Så lenge avtaler om kvoteutveksling skal være midlertidige, kan det stilles et spørsmålstegn med behovet for å opprettholde fylkesgrensen som marked for slik utveksling. Alternativt kan man tenke Nord-Norge som et marked, eventuelt Norges Råfisklags ommsetningsområde som et marked.

Strukturkvoteordningen

Strukturkvoteordningen har som målsetning å redusere antall fartøy gjennom permanent sammenslåing av kvote i kombinasjon med kondemnering/salg av fartøy uten rettigheter. Departementet foreslår at ordningen gjøres gjeldende for fartøy mellom 21 og 27,99 meter, eventuelt mellom 15 og 27,99 meter.

Strukturordningen vil ha samme virkning som enhetskvoteordningen som er innført for fartøy over 28 meter, ringnotflåten og trålerflåten. I henhold til høringsnotatet er det totalt 239 fartøyer mellom 21 og 27,99 meter som har ulike kombinasjoner av deltageradganger. I Nordland er det 81 slike båter og i Lofoten er det minst 33 slike båter. Dersom strukturkvoteordning blir innført for fartøy mellom 15 og 27,99 meter, er tilsvarende tall 662, 273 og ca 150 fartøyer.

Dersom fylkesbindingen opprettholdes og den viser seg å fungere, vil det således kunne skje omfordeling av kvoterettigheter i Nordland innenfor en gruppe på 81 båter, eventuelt 273 båter. Høringsnotatet drøfter i liten grad virkningene av forslaget. Dette er en åpenbar svakhet, idet ordningen, dersom den blir satt ut i livet, vil være irreversibel.

Den største svakheten ved høringsnotatet er imidlertid at selve prinsippet som ligger til grunn for kvoteomsetning, ikke drøftes. Fiskeridepartementet har ved enhver anledning argumentert for at fiskeressursene er nasjonens felleseie, men at fisker og fartøy på bestemte vilkår kan disponere kvoter gjennom retten til fiske (konsesjon og/eller særskilt adgang). Myndighetene

har i praksis akseptert at kvoterettigheten følger fartøyet ved salg. Denne praksisen er befestet ytterligere ved innføring av enhetskvoter i havfiskeflåten og for båter over 28 meter.

Man synes å stå overfor følgende valg:

1. Akseptere at kvoterettighetene privatiseres ytterligere og at myndighetene avstår fra å delta aktivt i hvordan kvoterettigheter fordeles innenfor de til enhver tid fastsatte grupper.
2. Motsette seg ytterligere privatisering ved å si nei til eksisterende forslag til strukturkvote og eventuelt lansere alternative modeller for styring/fordeling av fiskerettigheter.

Høringsnotatene er mangelfulle på flere viktige områder. Blant annet er det ikke foretatt noen drøfting/utredning av følgende forhold:

- Hvordan vil økte kapitalkostnader slå ut i rederienes regnskaper og for flåten samlet sett, som følge av at deler av grunnrenten kapitaliseres gjennom oppkjøp og sammenslåinger?
- Dersom det faktisk er slik at strukturkvoteordningen fører til økt individuell lønnsomhet for de som deltar i adgangsregulerte fiskerier, hvordan har myndighetene tenkt å beskatte de særfordeler som et fåtall "utvalgte" har fått tilgang til? Vil det for eksempel kunne være aktuelt å innføre en form for ressursavgift?
- Hvilke konsekvenser vil ordningen få for fiskevær og kommuner som på grunn av ordningen med oppkjøp og sammenslåing av kvote, mister fartøy eller at fartøy slutter å levere fangst til stedets kjøper fordi andre har overtatt fartøyet.
- Ny rettstilstand er etablert som følge av høyesterettsdommen i Ytterstad-saken. Skattemessige forhold knyttet til kjøp og salg av fartøy hvor kvoteverdier (ikke avskrivbare) inngår, er ikke utredet.

Økt lønnsomhet?

Når det gjelder spørsmålet om lønnsomhet, er det rimelig å forvente at de tiltak som ønskes satt i verk må gi som resultat bedre lønnsomhet for den enkelte aktør, både på kort og lang sikt. Dersom man er i minste tvil om det, bør tiltakene utsettes og planlegges på en bedre måte.

Dersom et fartøys kvotegrunnlag dobles, vil det føre til økt driftsresultat og normalt også til resultat før skatt. Imidlertid er resultatgevinsten usikker i og med at man ikke kjenner hvor store kapitalkostnadene blir som følge av at kvoterettigheter må kjøpes. Investering i økte kvoterettigheter er risikofylt, dels på grunn av usikkert framtidig ressursgrunnlag i det aktuelle fiskeri og dels på grunn av at man ikke kjenner til hvilken pris fangsten kan selges til.

Ordningen vil, dersom den blir gjennomført utvilsomt føre til økte kapitalkostnader for flåten over 21 meter (alternativt 15 meter). Det bør være mulig, med utgangspunkt i budsjettmemoras tall og konkrete regneeksempler, å analysere kostnadsutviklingen som følge av eventuelle strukturgevinster for de aktuelle størrelsesgruppene.

Ressursavgift?

Spørsmålet om ressursavgift har vært reist før i fiskeridebatten. Når fiskeriallmenningen nå i praksis nesten er lukket, er det påfallende at spørsmålet ikke igjen kommer på dagsorden. Fra

samfunnets side, er det vanskelig å se logikken i at virksomheter som er beskyttet av særfordeler og som over tid oppnår en avkastning på kapitalen utover det normale, ikke beskattes. Når det gjelder olje/gass og vannkraft har særskilt beskatning (ressursavgift) vært praktisert lenge.

Dersom Fiskeridepartementet innfører reformer som gjør at 90% av fiskeressursene forbeholdes de få, er det rimelig å be om at ressursavgift utredes og innføres. Hvordan en eventuell ressursavgift skal anvendes er et annet spørsmål.

Regionale konsekvenser

Dersom det skjer varige strukturendringer innenfor et fiskevær eller en kommune, vil det kunne få konsekvenser for den øvrige næringsstrukturen, positivt eller negativt. De forbehold som er tatt med hensyn til fylkesbindinger synes ikke tilstrekkelig til å motvirke eventuelle uheldige virkninger på kommunenivå.

Dersom det i et fiskevær er to kjøpere og det skjer oppkjøp av fartøy og kvote som medfører at leveringsgrunnlaget for den ene fiskekjøperen faller bort, vil dette være svært uheldig.

Høringsnotatet synes ikke å ha behandlet slike spørsmål tilfredstillende.

Skattemessige konsekvenser

I lys av Ytterstad-dommen er det behov for å reflektere over hvilke skattemessige konsekvenser kjøp av fartøy med kvote vil kunne få. Ytterstad-dommen kan tolkes slik at skatteplikt vil kunne utløses også innen adgangsregulerte fiskerier. Dersom kvoteverdien ikke kan nedskrives i takt med fartøyets levetid, vil det legge en ekstra skattebyrde på båteier. Dette vil øke kostnadene for rederiet og ytterligere svekke de tilsiktede positive effektene for rederiet og flåtegruppen som helhet.

Alternative løsningsmodeller

Da fartøykvoteordningen ble innført i torskefisket i 1990, ble det tatt forbehold om at ordningen skulle være midlertidig. Ordningen er imidlertid blitt permanent og stadig utvidet. Det må derfor forventes at adgangsregulerte fiskerier er kommet for å bli.

Likevel finnes alternative fremgangsmåter for forvaltning av fiskerettigheter. Det er ikke nødvendig å overlate fordelingen av fiskerettighetene til fiskerne. Tvert imot går det an å tenke seg at offentlige organer deltar i fordelingen/refordelingen av kvoterettigheter. Det forutsetter imidlertid at:

- Kvoten følger ikke uten videre fartøyet når fartøyet selges.
- At det finnes en forvaltningsmekanisme for retildeling av "ledige" kvoterettigheter.

En kan for eksempel tenke seg at kvoten følger fartøyet dersom salget skjer innen samme kommune, eventuelt samme region. Dersom fartøyet selges ut av kommunen og regionen følger normalt ikke kvoten med. Dette vil bidra til å opprettholde en spredt fiskerivirksomhet.

Dersom strukturfondet blir etablert og fartøy kondemneres, vil det også kunne oppstå "ledige" kvoter som kan reforderes.

En kan tenke seg at inndratte og frigjorte kvoter (kvotefaktorer) går inn i en kvotebank/kvotefond. Hvert fylke bør ha en slik kvotebank, idet hensikten vil være å sikre at de kvoterettigheter som fylkets fiskeriflåte har disponert, skal disponeres av fartøyer i vedkommende fylke også i framtida. Forvaltningen av kvotebanken kan forestås av Fiskeridirektoratets regionkontorer. Hvorvidt det skal være aktuelt å fastlegge fylkeskommunale retningslinjer for retildeling i tillegg til sentrale retningslinjer, vil være et politisk spørsmål.

Strukturfond

Strukturfondet er ment å være et supplement til de øvrige ordningene som foreslås. Strukturfondet vil således være en gulrot for å få de eldste og mest uhensiktsmessige båtene ut av fiske.

Retningslinjene angir hvordan finansieringen bør være og hvilke fartøykategorier som bør være målgruppe. Høringsnotatet er vagt når det gjelder spørsmålet om statlig medfinansiering.

Spørsmålet om strukturfond har vært på dagsorden lenge. Det har vært bred enighet om at det er behov for et fond som kan nyttes til kondemnering og næringen har ikke vært uvillig til å delta med finansiering.

Det er vanskelig å ha noen klar formening om hvor stor avgift som skal ilegges næringen. Spesielt når departementet er så lite konkret når det gjelder et eventuelt statlig bidrag. Imidlertid virker det rart at hele næringen skal være med å finansiere tiltaket, men at kun kystfartøy under 15 eller 21 meter skal kunne utnytte ordningen. Fiskeridepartementet understreker at fondet primært skal være et redskap for kapasitetstilpasning, og ikke en tilskuddsordning for destruksjon av gamle eller lite hensiktsmessige fiskefartøy.

FANGST- OG FLÅTEUTVIKLING I LOFOTEN

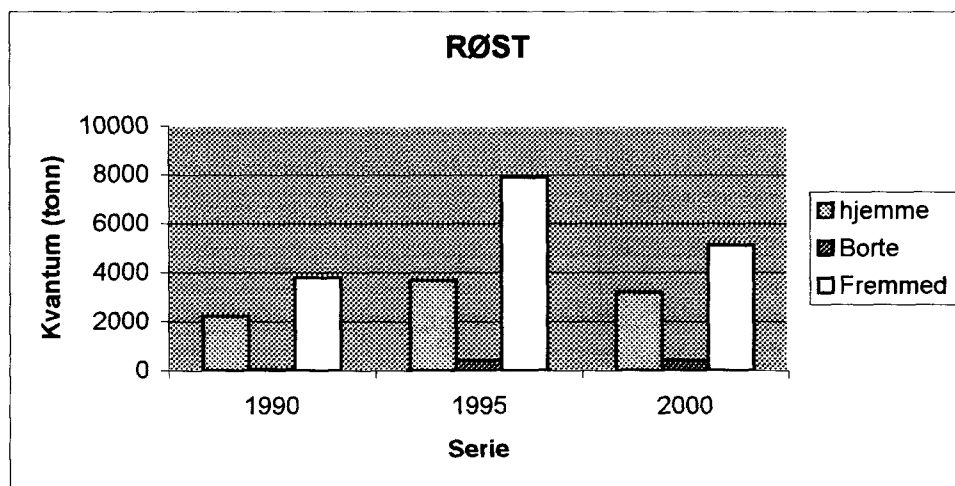
Deltagelse i Gruppe I

Lofoten framstår som en betydelig fiskeriregion i Nordland. Etter at fartøykvotesystemet i torskefisket ble innført i 1990, har antall Gruppe I fartøy over 15 meter økt i løpet av 90-tallet. Tabellen nedenfor viser utviklingen i antall båter fordelt på kommune for årene 1990, 1995 og 2000.

Kommune	1990		1995		2000	
	15-21	21-28	15-21	21-28	15-21	21-28
Røst	4	0	6	0	7	0
Værøy	6	3	6	4	6	4
Moskenes	17	5	18	5	13	7
Flakstad	30	2	29	1	28	3
Vestvågøy	35	4	38	6	34	7
Vågan	16	8	21	9	26	12
Sum Lofoten	73	18	118	25	114	33
Sum Nordland					187	75

Utviklingen varierer fra kommune til kommune. Mens Moskenes, Flakstad og Vestvågøy viser tilbakegang siste 5-årsperiode, viser Vågan en markant økning i fartøymassen både i gruppen 15-21 meter og 21-28 meter for hele perioden.

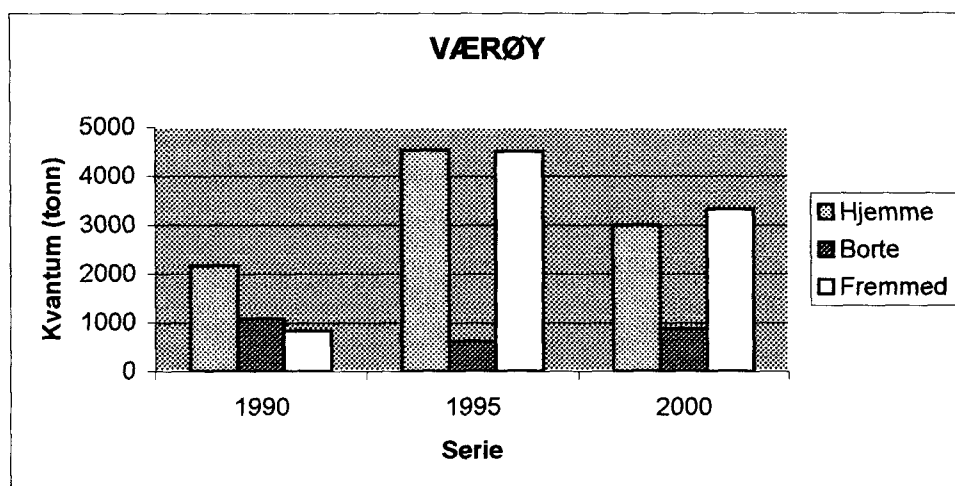
Utviklingen i flåten hjemmehørende i Lofoten har selvsagt betydning for landingene i regionen. Imidlertid er det interessant å se nærmere på hvilken betydning hjemmeflåten har for de totale landinger, samt i hvilken grad flåten fisker andre steder. Data innhentet fra Fiskeridirektoratet illustrerer godt forskjeller i struktur og tilpasning i de enkelte kommuner. Framstillingen er gjort kommunevis.



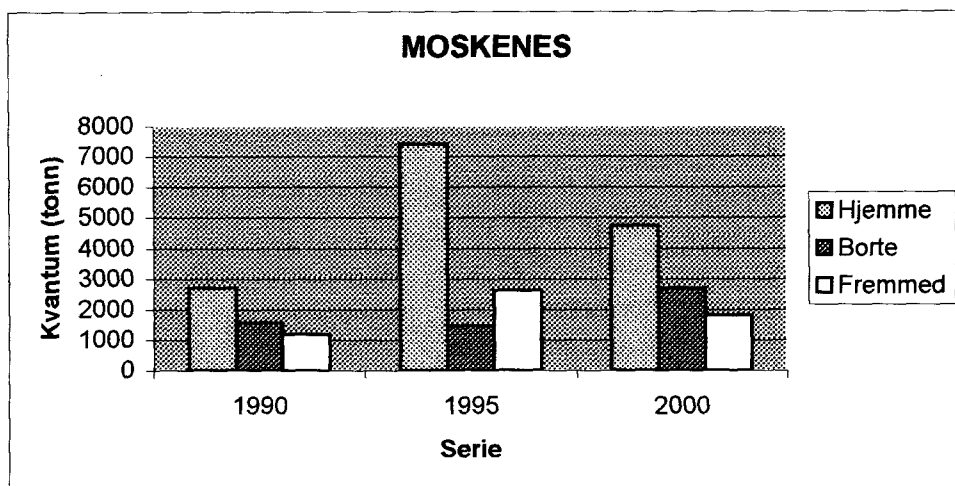
Diagrammet viser Røst-flåtens leveringer hjemme (blå søyle), Røst-flåtens leveringer borte (rød søyle), samt fremmedflåtens leveringer i Røst (hvit søyle). Figuren viser at Røst trekker mange båter til seg, først og fremst under vinterfisket og at Røst-samfunnet er svært avhengig av fremmedflåtens leveringer.

Tilsvarende bearbeidinger er foretatt for de andre kommunene i Lofoten.

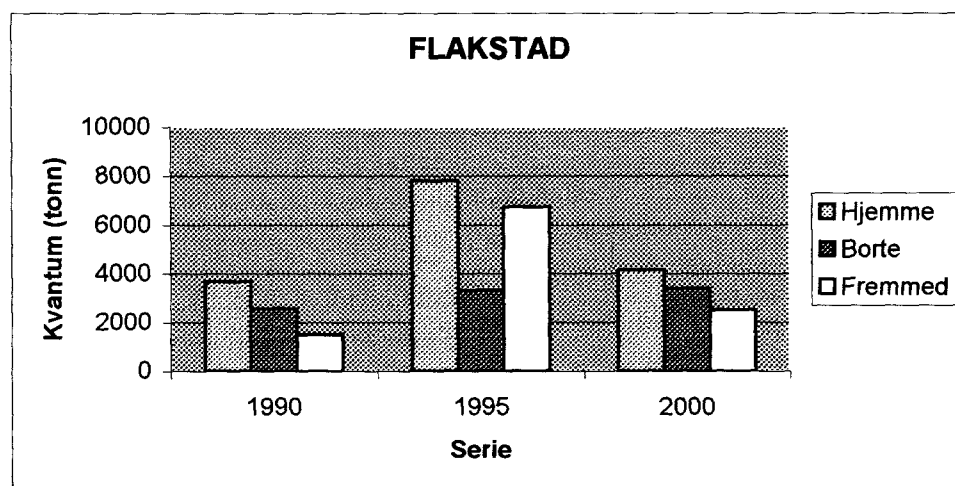
Værøy viser tilsvarende situasjon som Røst, med betydelig innslag av fremmedflåte og relativt liten deltagelse i fiske andre steder. De totale landinger er mindre i Værøy enn på Røst.



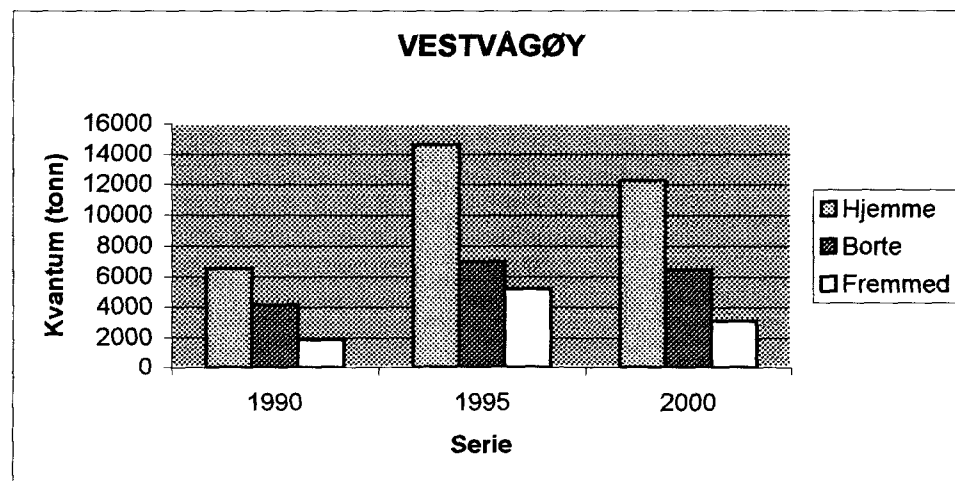
I Moskenes har fremmedflåten mindre betydning. Vi ser dessuten at hjemmeflåten i større utstrekning deltar i andre fiskerier, i første rekke Finnmarksfisket.



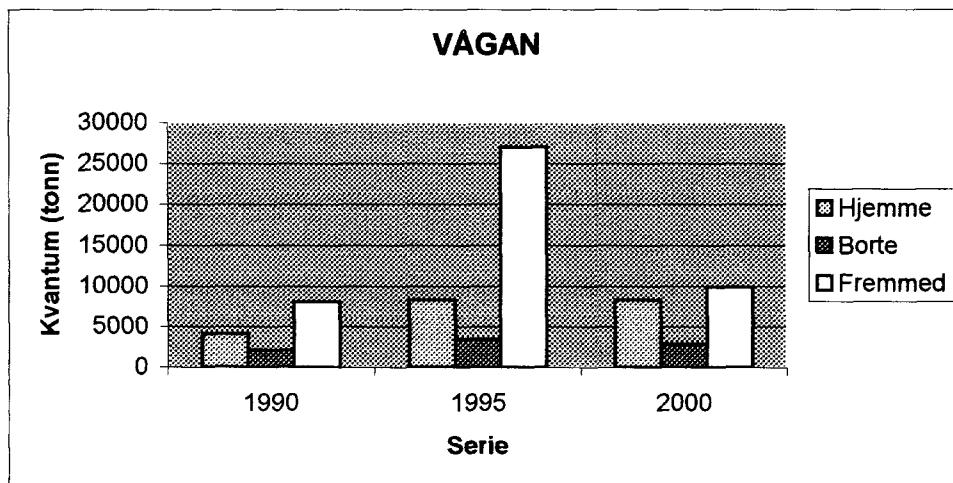
Tilsvarende tendens ser man i Flakstad, men i 1995 utgjorde fremmedflåten leveringer en stor andel av de samlede landinger i kommunen.



Når det gjelder Vestvågøy står hjemmeflåten for mesteparten av landingene i kommunen. Det relativt høye kvantumet reflekterer også trålerflåten landinger i kommunen.



Vågan har et mer sammensatt bilde enn de øvrige Lofotkommunene. Blant annet består en stor del av fremmedflåtens landinger av NVG-sild.



Lofoten har en differensiert flåte som har valgt ulike tilpasning og driftsmønstre. Mens båtene fra Røst og Værøy stort sett fisker hjemme hele året, velger mange båter i Moskenes, Flakstad og Vestvågøy å delta i fiskerier utenom hjemmkommunen, i første rekke torske- og hysefisket på Finnmarka.