

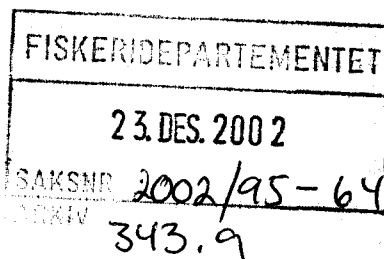


Nordland fylkeskommune
Fylkesrådet

GML

Fiskeridepartementet
postboks 8118 Dep

0032 OSLO



TE 3/2-03 GML

Vår dato:
19.12.2002

Vår referanse:
200202976-7

Deres dato:

Deres referanse:

Arkivnr.:
313

Org. nr.:
964 982 953

Spesielle kvoteordninger og strukturfond i kystflåten – vedtak i Fylkestinget i Nordland

Viser til mottatte "Høringsnotat med forslag til spesielle kvoteordninger for fartøy under 28 meter som deltar i fiskerier som er underlagt adgangsbegrensning", og "Høringsnotat om forskrift for strukturavgift og tildeling av kondemneringstilskudd fra strukturfondet for fiskeflåten".

Nordland fylkeskommune har søkt om utsatt svarfrist på de to høringsnotatene. For notatet om spesielle kvoteordninger er det innvilget utsatt høringsfrist til 7. desember 2002 som omsøkt. Når det gjelder høringsnotatet om strukturavgift/strukturfond oppfordres fylkeskommunen å holde seg til den fastsatte fristen.

Høringsnotatene er forelagt Fylkestinget i Nordland, som i møte den 02.12.02 valgte å behandle begge to. Dette fordi notatene samlet behandler viktige prinsipielle spørsmål knyttet til rammebetingelsene for kystflåten, og derfor er naturlig å se i sammenheng.

Vi beklager imidlertid at dokumentene fra Fylkestingets behandling sendes over først nå.

Kopi av saksutredning og saksprotokoll i Fylkestingssak 126/02 vedlegges (/.).

Med hilsen

Alf Vær Samuelsen
Fylkesråd for næringsvirksomhet og samferdsel

Kopi med vedlegg sendes: Næringskomiteen, Stortinget, 0026 Oslo



SAKSPROTOKOLL

Arkivsak: 200202976
Arkivnr.: 313
Saksbehandler: Eli-Nann Stubberud

Saksgang

Fylkestinget 02.12.2002 126/02

Sakstittel: Spesielle kvoteordninger og strukturfond i kystfiskeflåten

Fylkestinget 02.12.2002

Fylkesrådets innstilling:

Dersom Regjeringen 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 kvoter som følge av at fiskere benytter seg av struktur- og kondemneringsordningen skal retildes innen fylket. 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 må det etableres en "**kvotebank**", som forvaltes på fylkesnivå. Alle fartøy- og kvotetransaksjoner skal godkjennes av "**kvotebanken**". En slik ordning vil kunne ivareta både de private fiskeriaktørenes interesser og hensynet til offentlig styring. Fylkestinget ber fylkesrådet utrede nærmere forslag til kvotebanksystem.
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.
4. Fylkestinget i Nordland vil fraråde etablering av en strukturordning for kystflåten etter mønster fra havfiskeflåten. I dette ligger en understrekning av at fiskeressursene er samfunnets felleseie og rettighetene til å fiske dem skal ikke være gjenstand for handel. 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 for øvrig, blir langt på vei opp til båtowners egen samvittighet. Dersom dette blir resultatet av høringsprosessen, må også spørsmålet om særskilt ressursavgift utredes og nødvendige overgangsordninger iverksettes.

5. Konsekvensene av strukturordningen er for lite utredet. Hvis ordningen likevel gjennomføres mener Fylkestinget i Nordland at ordningen kun skal gjelde for båter lengre enn 21 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. Det er prinsipielt galt å bidra til at ressursrenten kapitaliseres og skaper rike pensjonister som ikke kommer til å reinvestere i fiske. En skal huske på at fiskerettighetene ble gitt av staten vederlagsfritt. Før det er aktuelt å innføre en struktur-ordning for kystfiskeflåten, må konsekvensene utredes i langt større grad.
6. Fylkestinget 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. For at ordningen skal få tilstrekkelig effekt, må også staten bidra med midler i fondet.

Innstillinga fra komite for næring ble lagt fram av saksordfører Almar Bergli, DnA:

Nordland fylkesting er prinsipielt mot privatisering av fiskeressursene. Disse ressursene er samfunnets felleseie og rettigheter til å høste av dem skal ikke være gjenstand for handel.

Fylkestinget i Nordland vil på bakgrunn av dette fraråde etablering av en strukturordning etter mønster fra havfiskeflåten.

Dersom Regjeringen 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.

Fylkestinget forutsetter at Regjering og Storting ser på en helhetlig fiskeripolitikk som ivaretar rekruttering, nyinvestering på sjø og land og en flåtestruktur som ivaretar kystsamfunnenes interesser.

I

1. Inndratte/ledige kvoter som følge av at fiskere benytter seg av struktur- og kondemneringsordningen skal retildeles innen fylket. 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 må det etableres en "**kvotebank**" som forvaltes på fylkesnivå. Alle fartøy- og kvotetransaksjoner skal godkjennes av "kvotebanken". En slik ordning vil kunne ivareta både de private fiskeriaktørenes interesser og hensynet til offentlig styring. Fylkestinget ber fylkesrådet utrede nærmere forslag til kvotebanksystem.
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.
4. Konsekvensene av strukturordningen er for lite utredet. Hvis ordningen likevel gjennomføres, mener Fylkestinget i Nordland at ordningen kun skal gjelde for båter lengre enn 21 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. Det er prinsipielt galt å bidra til

at ressursrenten kapitaliseres. Før det eventuelt kan bli aktuelt å innføre en strukturordning for kystfiskeflåten, må konsekvensene utredes.

5. Fylkestinget ser ingen grunn til å innføre et strukturfond. Hvis en strukturendring mot formodning gjennomføres uten at man har vurdert konsekvensene, støtter fylkestinget forslag om 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. Fondet skal ikke innrettes på å reduseres kapasiteten i kystfiskeflåten, men være et redskap til å hjelpe sjølstendige fiskere til finansiering av nye og tjenelige kystfiskebåter. Fiskerimyndighetene bes om å tilrettelegge og stimulere slik at det er mulig for ungdom å komme inn i næringa. For at ordningen skal få tilstrekkelig effekt, må også staten bidra med midler i fondet med samme andel som fiskerne.
6. Nordland fylkesting har merket seg at Sametinget også er svært kritisk til høringsnotatet og spesielt peker på viktigheten av å bevare flåten under 15 m. Denne anses å være bærebjelken i bevaringen av bosettingen i kyst og fjordområder med samisk bosetting. Det samme anser Nordland fylkesting er tilfelle for kystbosettinga i Nordland.

II

Nordland fylkesting ber myndighetene formulere og iverksette en politikk for å redusere sjøpattedyrenes beskatning av fiskeressursene.

Bjørn Larsen, FrP, tok opp FrP's forslag fra komiteen:

Nordland Fylkesting tar høringsuttalelsene til underretning og har følgende kommentarer:

Norge har naturgitte forhold som gir oss muligheter til å høste marine ressurser på en god og effektiv måte. Fylkestingets målsetting er derfor å legge til rette for en bærekraftig utnyttelse av marine ressurser. Fylkestinget tror at på sikt vil dette bli den viktigste eksportnæringen for Norge sammen med oljenæringen.

Nordland Fylkesting mener det bør være en målsetning for fiskeripolitikken er å gi næringen rammevilkår, slik at offentlige overføringer ikke er nødvendig. Tidligere støtteordninger har gjort det lite interessant for fiskerne å tilpasse seg markedet. En kan heller ikke si at disse ordningene har vært et godt distriktspolitisk virkemiddel. Fylkestinget ser nytten av å ha en variert fiskeflåte, men mener det bør vær opp til den enkelte investor hvilken type fartøy man vil investere i. Det offentlige skal ikke via tildeling av kvoter og eventuelt andre støtteordninger forfordele ulike typer fiskefartøy.

Nordland Fylkesting ser nødvendigheten av at det tilrettelegges for en bedre utnyttelse av fiskeråstoffet. Fylkestinget vil derfor at det ikke skal være begrensninger på fartøyenes størrelse, men at fangsten reguleres gjennom tildeling av totalkvoter. Nordland er positiv til å innføre en ordning med omsettelige kvoter, slik at en får en optimal utnyttelse av de ulike fiskebestander.

Så lenge dagens system med skille mellom fartøygrupper eksisterer, vil Nordland ikke forskjellsbehandle grupper, men arbeide for en langsiktighet når det gjelder tildeling av kvoter. Nordland erkjenner at det er nødvendig med visse reguleringer av fiskeriene. Fylkestinget vil vise til at det sjelden eksisterer eiendomsrett til fiskeriressursene, og erkjenner at næringen og reguleringsmyndighetene kan ha ulike syn på hva som er god ressursforvaltning.

Nordland fylkesting mener derfor at det er viktig å regulere fiskeriene, slik at ressursene i havet ikke blir kraftig redusert. Reguleringene må imidlertid være utformet slik at de stimulerer til privat initiativ og konkurranse. Den beste måte å sikre dette på er etter fylkestingets mening gjennom omsettelige kvoter.

Nordland ønsker en reguleringsmodell der kvotene fastsettes for flere år av gangen. Dette vil gi stabilitet og danne grunnlag for en bedre planlegging innen næringen. En slik stabilitet vil oppmuntre til langsiktige investeringer for industrien, fiskerne og fiskeubåtrederne. Fylkestinget mener at tildelte kvoter som ikke vil bli fisket opp innen årets utløp skal auksjoneres bort slik at andre fartøyer kan utnytte ressursen.

Den delen av kystflåten som er under 35 fot skal ha fritt fiske uten kvoter. Samtidig bør konsesjonsordninger for fiske mykes opp. På sikt bør kvotene auksjoneres bort.

Nordland fylkesting vil stimulere til etablering av nye arbeidsplasser i distriktene ved bruk av deregulering og skatte- og avgiftslettelser. Fylkestinget vil også fjerne alle restriksjoner på hvem som skal ha adgang til å kjøpe fisk av fiskerne. Konkurranse mellom kjøperne vil styrke fiskerens posisjon når det gjelder å oppnå en bedre pris.

Ragnhild Tverback, H, tok opp H's forslag fra komiteen:

I

Fylkestinget i Nordland har behandlet ”Høringsnotat med forslag til spesielle kvoteordninger for fartøy under 28 meter som deltar i fiskerier som er underlagt adgangsbegrensninger”

1. Fylkestinget vil presisere at fiskeriene i overskuelig fremtid vil spille en avgjørende rolle for næringsvirksomheten i vårt fylke. Det er avgjørende at fiskeriene forvaltes og fordeles å en måte som ivaretar dette. Fiskerierne danner også grunnlag for sysselsetting i svært mange andre næringer.
2. På generelt grunnlag mener Fylkestinget at viktige endringer i fiskeriforvaltningen må konsekvensutredes før de iverksettes.
3. En viktig problemstilling er måling av kapasitet i fiskerflåten. Departementet benytter i høringsnotatet kun meter lengste lengde. Fylkestinget vil presisere at det ikke er dekkende på kapasitetsmål. For fremtiden bør kapasitet måles i meter lengste lengde og brutto-tonnasje.
4. Fylkestinget er kjent med at bakgrunnen for høringsforslaget er vedtak i Landsmøtet i Norges Fiskarlag, som påpeker at kapasiteten i flåten er for høy og at det må iverksettes tiltak for å redusere kapasiteten og øke lønnsomheten.

Fylkestinget mener at reduksjon av antall fartøy ikke må være et mål i seg selv, men et virkemiddel for å øke lønnsomheten og redusere kapasiteten.

Flere av fiskebestandene vil høyst sannsynlig øke i fremtiden. Fylkestinget understreker viktigheten av at man ikke kan bygge ned kapasiteten så mye at man må utvide kapasiteten for å ta økte bestander når disse kommer.

5. Driftsordninger med bytte av kvoter kan føre til at det tas fartøy midlertidig ut av fisket. Fylkestinget støtter departementets forslag om at det er riktig å holde en slik ordning innenfor ett fylke.

Fylkestinget anbefaler at kvotebytteordningen også skal gjelde for pelagisk sektor.

Fylkestinget er ikke enig i at det kan gjøres unntak innenfor hver kommune når det gjelder fartøystørrelse slik departementet foreslår. Dersom en slik ordning utnyttes kynisk, vil et større fartøy kunne knytte til seg kvoter fra et mindre fartøy for deretter å flytte til en annen kommune.

Fylkestinget støtter ellers departementets øvrige betingelser for driftsordning.

6. Fylkestinget mener at en ordning med strukturkvote skal kun gjelde for fartøy mellom 21 og 28 meter.

Det må maksimalt være tillatt å legge 2 kvoter til ett og samme fartøy og ikke 3 slik departementet foreslår. Ellers vil kapitalkostnader før det enkelte fartøy bli så høy at det i seg selv blir kapasitetsdrivende, noe som ellers vil motvirke hensikten med ordningen.

Fylkestinget går også her imot at det skal tillates utvekslet kvoter på tvers av lengdegrupper innen en kommune.

Fylkestinget anbefaler at ved kjøp av fartøy bør totalkvoten forhøyes permanent med avkorting. Fylkestinget anbefaler en avkorting på 20% dersom fartøyet kondemneres og 40% dersom fartøyet ikke kondemneres.

Fylkestinget ber departementet om å sette begrensinger på hvor mange kvoteandeler en enkelt person kan sitte på.

Når fiskere selger sin deltakeradgang som de har fått tildelt, må det ikke senere være anledning til å få ny deltakeradgang i de fiskerier som de tidligere har deltatt i.

II

”Høringsnotat om forskrift for strukturavgift og tildeling av kondemneringstilskudd fra strukturfondet for fiskeflåten.”

Fylkestinget støtter forslaget om strukturavgift og etablering av strukturfond for fiskeflåten. Så lenge alle skal bidra til å finansiere fondet, bør heller ingen bestemt fartøykategori ekskluderes fra å få støtte. For at ordningen skal få tilstrekkelig effekt, må også staten bidra med midler i fondet.

Fylkestinget ber om at det vurderes om strukturfondet kan benyttes til å gi tilskudd til ungdom som ønsker å satse på eget fartøy og som ellers ikke har den nødvendige kapital til å etablert seg.

Fylkestinget ber videre om at ordningen med strukturfond evalueres etter 3 år.

Karl-Anton Swensen, Kystpartiet, la fram følgende forslag:

I

Før de foreslåtte ordningene innføres, må det fremlegges en grundig konsekvensanalyse.

I konsekvensanalysen må det klart fremgå hvilken fartøy-størrelse som ønskes fjernet, og hvor mange personer som vil forsvinne fra næringen, samt hvilken rekrutteringsmodell det legges opp til.

Fiskeridepartementets struktur og driftsordning som nå er ute på høring, må derfor utsettes.

Finnmarksmodellen og samlekvoteordningen som nå er innført må få tid og mulighet til å bli ordentlig utprøvd.

II

Fylkestinget krever at fiskeriministeren trekker tilbake opprykkslistene vedrørende opprykk fra gruppe II til gruppe I i kystflåten. Jfr. kravet fra Norges Fiskarlag.

Votering:

FrP's forslag fikk 5 stemmer og falt.

H's forslag fikk 8 stemmer og falt.

Kystpartiets forslag fikk 2 stemmer og falt.

Komiteinnstillinga fikk 34 stemmer og ble vedtatt.

Vedtak

Nordland fylkesting er prinsipielt mot privatisering av fiskeressursene. Disse ressursene er samfunnets felleseie og rettigheter til å høste av dem skal ikke være gjenstand for handel.

Fylkestinget i Nordland vil på bakgrunn av dette fraråde etablering av en strukturordning etter mønster fra havfiskeflåten.

Dersom Regjeringen 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.

Fylkestinget forutsetter at Regjering og Storting ser på en helhetlig fiskeripolitikk som ivaretar rekruttering, nyinvestering på sjø og land og en flåtestruktur som ivaretar kystsamfunnenes interesser.

I

1. Inndratte/ledige kvoter som følge av at fiskere benytter seg av struktur- og kondemneringsordningen skal retildeles innen fylket. 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 må det etableres en "**kvotebank**" som forvaltes på fylkesnivå. Alle fartøy- og kvotetransaksjoner skal godkjennes av "kvotebanken". En slik ordning vil kunne ivareta både de private fiskeriaktørenes interesser og hensynet til offentlig styring. Fylkestinget ber fylkesrådet utrede nærmere forslag til kvotebanksystem.
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.



FYLKESTINGSSAK 126-2002

Møtedato: 02.12.2002

Spesielle kvoteordninger og strukturfond i kystfiskeflåten

Sammendrag

Fiskeridepartementet har et ønske om å tilpasse fangstkapasiteten til ressursgrunnlaget og sørge for at lønnsomheten blir bedre i kystflåten. Virkemidlene er en kombinasjon av spesielle kvoteordninger, Drifts- og strukturordninger, og etablering av et strukturfond for kapasitetstilpasning av kystflåten. I to høringsnotat, ett om spesielle kvoteordninger og ett om strukturavgift/strukturfond, blir disse spørsmål nærmere utredet.

Fylkesrådet er av den oppfatning at forslagene til drifts- og strukturordning vil formalisere handelen med kvoterettigheter og gjøre det enklere å øke kvotegrunnlaget og eventuelt også å spesialisere driften på færre rettigheter gjennom avtaler om kvoteutveksling. Fylkesrådet frykter at de begrensninger som fiskeridepartementet antyder vil komme under press, og at man gradvis vil åpne for en friere handel med fartøy og kvote.

Fylkesrådets prinsipielle syn er at fiskerettigheter er samfunnets felleseie og dermed ikke kan gjøres til gjenstand for handel. Dette er et prinsipp som bl.a. også er nedfelt i deltagerloven. Kvoterettigheter bør således ikke omsettes mellom private aktører.

Dersom regjeringen imidlertid beslutter å privatisere retten til fiske ved at fiskerne gis varige rettigheter, innebærer det 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 målsetninger.

Aktuelle tiltak i så måte kan være at inndratte/ledige kvoter som følge av at fiskere benytter seg av struktur- og kondemneringsordningen retildeles innen samme region/fylke. For å ivareta en slik ordning med lokal retildeling av kvoter bør mulighetene for etablering av en regional kvotebank vurderes. Kvotebanken må kunne godkjenne alle fartøy- og kvotetransaksjoner, og ivareta både de private fiskeriaktørers interesser og hensynet til offentlig styring.

Fylkesrådet støtter forslaget om strukturavgift og etablering av et strukturfond for fiskeflåten, men krever at også staten bidrar med midler i fondet. Mens Fiskeridepartementet ønsker fondet primært skal gå til kondemnering av de minste fartøyene, vil Fylkesrådet at ordningen skal gjelde hele fiskeflåten.

Fylkesrådets vurdering:

Fylkesrådet vil innledningsvis vise til at kystflåten i Nordland 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 fiskeværerne vil inntektsgrunnlag for de fiskeriavhengige kystkommunene svikte, fiskerimiljøene vil forvitte og mulighetene for å skape en framtid i fiske vil være sterkt svekket. Fylkesrådet vil understreke at god fiskeripolitikk også er god distrikts- og regionalpolitikk.

Fylkesrådet 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.

Fylkesrådet deler ikke uten videre Fiskeridepartementets problemforståelse med hensyn til at kystflåten har betydelig overkapasitet. Rådet mener 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. Mange fiskere ble i praksis gjort rettighetsløse over natten og de fleste vil aldri kunne delta i adgangsregulerte fiskerier med mindre de kjøper seg inn igjen.

Etter Fylkesrådets 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 færre rettigheter gjennom avtaler om kvoteutveksling. Fylkesrådet 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 færre fartøyer. Dette vil ha konsekvenser for sysselsetting, rekruttering og ikke minst for fiskeindustriens evne til å kjøpe råstoff.

Fylkesrådets prinsipielle syn er at kvoterettigheter ikke skal kunne omsettes mellom private aktører. Fiskeresursene er samfunnets felleseie og rettighetene til å fiske dem skal ikke være gjenstand for handel. Fiskerne bør imidlertid ha anledning til disponere disse år for år mot en viss grunnrente som går direkte tilbake til regionene/kommunene. Dette prinsipp må også nedfelles i blant annet deltagerloven med tilhørende forskrifter. Det må iverksettes overgangsordninger fra dagens regelverkspraksis til en framtidig kvotebankorganisering. At fiskeri-forvaltningen 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.

Det bør diskuteres om ikke innehavere av kvoterettigheter bør tilbakeføre verdier til samfunnet som en gjenytelse for den eksklusive rett det i realiteten er å kunne disponere andeler av fellesskapets ressurser. Dette kan eksempelvis gjøres ved å legge en avgift på ressursuttaket (ressursavgift), som i tilfelle må komme lokal- og regionalsamfunnet til gode. Eventuelt ledige kvoter som følge av at fiskere benytter seg av struktur- og kondemneringsordningen samt en ordning med ressursavgift, må kunne innpasses i et kvotebanksystem.

Fylkesrådets innstilling til vedtak:

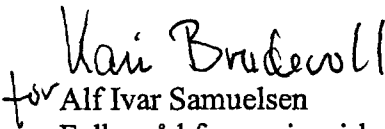
Dersom Regjeringen beslutter å privatisere retten til fiske ved at fiskerne gis varige rettigheter, innebærer dette at Staten i stor grad gir fra seg den politiske styringen over fordelingen av fiskeressursene. Hvis det blir resultatet av høringsprosessen, er det nødvendig å modifisere de skisserte ordningene,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

1. Inndratte/ledige kvoter som følge av at fiskere benytter seg av struktur- og kondemneringsordningen skal retildeles innen fylket. 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 må det etableres en **"kvotebank"**, som forvaltes på fylkesnivå. Alle fartøy- og kvotetransaksjoner skal godkjennes av "kvotebanken". En slik ordning vil kunne ivareta både de private fiskeriaktørenes interesser og hensynet til offentlig styring. Fylkestinget ber fylkesrådet utrede nærmere forslag til kvotebanksystem.
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.
4. Fylkestinget i Nordland vil fraråde etablering av en strukturordning for kystflåten etter mønster fra havfiskeflåten. I dette ligger en understrekning av at fiskeressursene er samfunnets felleseie og rettighetene til å fiske dem skal ikke være gjenstand for handel. 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 for øvrig, blir langt på vei opp til båteiers egen samvittighet. Dersom dette blir resultatet av høringsprosessen, må også spørsmålet om særskilt ressursavgift utredes og nødvendige overgangsordninger iverksettes.
5. Konsekvensene av strukturordningen er for lite utredet. Hvis ordningen likevel gjennomføres mener Fylkestinget i Nordland at ordningen kun skal gjelde for båter lengre enn 21 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. Det er prinsipielt galt å bidra til at ressursrenten kapitaliseres og skaper rike pensjonister som ikke kommer til å reinvestere i fiske. En skal huske på at fiskerettighetene ble gitt av staten vederlagsfritt. Før det er aktuelt å innføre en struktur-ordning for kystfiskeflåten, må konsekvensene utredes i langt større grad.

6. Fylkestinget 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. For at ordningen skal få tilstrekkelig effekt, må også staten bidra med midler i fondet.

Bodø den 18.11.2002


Geir Knutson
fylkesrådsleder


for Alf Ivar Samuelsen
Fylkesråd for næringsvirksomhet og samferdsel

Trykte vedlegg:

- Høringsnotat med forslag til spesielle kvoteordninger for fartøy under 28 meter som deltar i fiskerier som er underlagt adgangsbegrensning.
- Høringsnotat om forskrift for strukturavgift og tildeling av kondemneringstilskudd fra strukturfondet for fiskeflåten.

Utrykte vedlegg:

- Fylkesrådsak 116/2000: Høring – enhetskvoteordning for konvensjonelle fartøy på eller over 28 meter.
- Fylkesrådsak 112/2002: Høring – adgangsbegrensning for kystflåten – en delles gruppe I for fisket etter torsk, hyse og sei for fartøy under 28 meter som fisker med konvensjonelle redskap nord for 62°N
- Vedtak fra årsmøte i Nordland Fylkes Fiskarlag 3.-5. oktober 2002.
- Norges Kystfiskarlags innspill til Næringskomiteens høring 03.10.02.

UTREDNING

Innledning

Fiskeridepartementet har et ønske om å tilpasse fangstkapasiteten til ressursgrunnlaget og sørge for at lønnsomheten blir bedre i kystflåten. Måten dette skal gjøres på fremkommer gjennom følgende to høringsnotater mottatt 7. august 2002:

- Høringsnotat om forskrift for strukturavgift og tildeling av kondemneringstilskudd fra strukturfondet for fiskeflåten (høringsfrist 15. oktober 2002).
- Høringsnotat med forslag til spesielle kvoteordninger for fartøy under 28 meter som deltar i fiskerier som er underlagt adgangsbegrensning (høringsfrist 15. oktober 2002).

Fylkeskommunen har søkt om utsatt svarfrist på de to høringsnotatene. For høringsnotatet om spesielle kvoteordninger er det innvilget utsatt høringsfrist til 7. desember 2002. Når det gjelder høringsnotatet om strukturfond svarer Fiskeridepartementet at "Nordland fylkeskommune oppfordres til å holde seg til den fastsatte høringsfristen for strukturfond slik at innkrevingen av strukturavgift kan tre i kraft fra 1. januar 2003".

Høringsnotatene behandler samlet viktige prinsipielle spørsmål knyttet til en mulig omlegging av kvoteregimet, og dermed rammebetingelsene, for kystflåten. De ulike virkemidlene som foreslås supplerer hverandre og bidrar til å forsterke den samlede struktureffekten. Selv om det strengt tatt er innvilget forlenget svarfrist bare for det ene av notatene, vil begge to likevel bli tatt med i den videre vurdering.

Nordland fylkeskommune har siden i vår hatt et nært samarbeid med Lofotrådet om et prosjekt kalt "Kvotesystemer og rettigheter for kystflåten". Prosjektet omfatter bl.a. vurderinger av de ovennevnte høringsnotat, og denne saken er således utformet i dialog med Lofotrådet.

Bakgrunn

Det har i det siste tiåret vært utredet og drøftet en rekke reguleringsmodeller i fisket, hvor formålet har vært å tilpasse fangstkapasiteten til kvotegrunnlaget. Allerede i St. meld. nr 58 (1991-1992) *Om struktur- og reguleringspolitikk overfor fiskeflåten* (Strukturmeldingen) omtales ulike kvotemodeller der hensikten bl.a. er å sikre større frihet for den enkelte utøver til å planlegge sitt fiske mest mulig lønnsomt, og å tilpasse flåtekapasiteten bedre til ressursgrunnlaget.

I St. meld. nr. 51 (1997-98) *Perspektiver på utvikling av norsk fiskerinæring*, fremgår bl.a. at Fiskeridepartementet, ut fra behovet for å begrense kapasitetsveksten, vurderer innføring av en konsesjonsordning for større fartøy over 28 meter som fisker med konvensjonelle redskap. Enhetskvoteordninger regnes i så måte som et egnet virkemiddel.

Med bakgrunn i sistnevnte Stortingsmelding utarbeidet Fiskeridepartementet i 1998 forslag til endring av Saltvannsfiskeloven (Ot.prp.nr. 21, 1998-1999). I proposisjonen ble det foreslått at den midlertidige bestemmelsen i loven § 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.

I forbindelse med vedtaket av dette lovendringsforslaget 4. mai 1999 ba Stortinget om at det ble foretatt en utredning om hvorvidt enhetskvoteordninger også kunne iverksettes for fartøy under 28 meter.

På bakgrunn av dette vedtaket ble det i Vedlegg I til Fiskeridepartementets budsjettproposisjon for 2000, St. prp. nr. 1 (1999-2000) gjort rede for en del spørsmål vedrørende bruk av enhetskvoteordninger innenfor kystflåten, og andre strukturtiltak som ville kunne nyttes. Det ble bl.a. lagt følgende føringer for det videre arbeid med strukturtiltak for kystflåten:

”Fiskeridepartementet legger i budsjettet opp til kapasitetstilpassing gjennom kondemneringsordninger kombinert med fornyelse av 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 målsetningene om blant annet flåtefornyelse i ulike grupper. Bruken av disse virkemidlene må således sees i sammenheng”.

I samme redegjørelsen ble det, på bakgrunn av en gjennomgang av de adgangsbegrensninger 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.

Våren 2000 ble det sendt på høring et notat om enhetskvoteordning for konvensjonelle fartøy på – eller over 28 meter. I samme notat ble det også varslet innføring av enhetskvoter i kystflåten mellom 21 og 28 meter, noe som i tilfelle ville kreve nye endringer i saltvannsfiskeloven (§5a). Høringsnotatet ble behandlet i fylkesrådet i sak 116/2000. Bl.a. ble det her fremhevet nødvendigheten av å evaluere enhetskvoteordningen før den ble utvidet til å gjelde andre fartøygrupper.

I oppfølgingen av bl.a. den bebudede utvidelsen av enhetskvoteordningen ble det laget en odelstingsproposisjon (Ot.prp. nr. 39, 2000-2001) om endring av Saltvannsfiskeloven. Her foreslår imidlertid Fiskeridepartementet å innføre enhetskvoteordninger i hele kystflåten, også for fartøyer under 21 meter.

Den 3. mai 2001 fikk Fiskeridepartementet hjemmel av Stortinget til å kunne innføre “spesielle kvoteordninger”, det vil si frivillige drifts- og strukturordninger også for flåten under 28 meter. Dette fremgår av den nye § 5a i Saltvannsfiskeloven, som lyder slik:

“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. *Innenfor rammen av totalkvoten for vedkommende gruppe, kan det også fastsettes andre former for spesielle kvoteordninger*¹

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.

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 tilrettelegge for spesielle kvoteordninger i kystflåten er at de økonomisk viktigste fiskeriene adgangsbegrenses (reguleres m.h.t. deltakelse). 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. Dette notatet hadde høringsfrist 6. mai 2002, og har tidligere vært oppe til behandling i fylkesrådet som egen sak (112/2002). Rådet gav under visse forutsetninger prinsipiell tilslutning til å gjennomføre deltagelsesbegrensninger også i sei- og hysefisket.

Som tidligere nevnt ble det i Vedlegg I til Fiskeridepartementets budsjettproposisjon for 2000, St. prp. nr. 1 (1999-2000) tatt til orde for en kombinasjon av regulerings- og kondemneringsordninger som aktuelle virkemidler som kunne supplere hverandre, og således måtte sees i sammenheng. Det ene virkemidlet, reguleringsordninger, har endt opp med forslag om innføring av ”spesielle kvoteordninger” i kystflåten, dvs. frivillige drifts- og strukturordninger.

I forhold til det andre virkemidlet, kondemneringsordninger, ble spørsmålet om et strukturfond tatt opp i St. prp. Nr. 1 (2001-2002) for Fiskeridepartementet hvor det heter: ”Regjeringen vil komme tilbake til Stortinget om spørsmålet om et strukturfond i fiskeflåten på en egnet måte....” På dette grunnlag sendte Fiskeridepartementet 21. desember 2001 på høring et notat med forslag til innføring av ny § 9b i saltvannsfiskeloven for å etablere en hjemmel for innkreving av strukturavgift. Høringsnotatet la grunnlaget for Ot.prp. nr. 76 (2001-2002), *Strukturfond for kapasitetstilpasning av kystflåten*, utarbeidet. Med bakgrunn i denne odelstingsproposisjonen foreligger nå forslag om innføring av en strukturavgift og tildeling av kondemneringstilskudd fra et strukturfond i fiskeflåten.

HØRINGSNOTAT OM SPESIELLE KVOTEORDNINGER

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 (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 varierende driftsmønster langs kysten og i ulike lokalsamfunn.

En del av den tilsiktede 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 struktur-ordningen, 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.

Strukturordninger

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 flåtens 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 fiskeriene 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

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 en forutsetning 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.

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 reguleringstiltakene 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.

Forslaget om strukturavgift/strukturfond er også fremmet fra næringen. Således vedtok Landsmøtet i Norges Fiskarlag 14. oktober 2001 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.

Problemstilling

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, og fra 1. januar 2003 foreslås også sei- og hysefiske adgangsregulert i en gruppe I og gruppe II tilsvarende som for torskefiske. Således vil alle økonomisk viktige fiskerier bli 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 beslutnings-prosedyre 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 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 et 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 spørsmålsteget 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 28 meter, eventuelt mellom 15 og 28 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 i Norge totalt 239 fartøyer mellom 21 og 28 meter som har ulike kombinasjoner av deltageradganger. I Nordland er det 81 slike fartøy. Dersom strukturkvoteordningen blir innført for fartøy mellom 15 og 28 meter, er tilsvarende tall for Norge og Nordland henholdsvis 662 og 273 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 strukturvoteordningen 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.

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 økt 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 risikofyllt, 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 budsjettmemorandens 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 tilsktede positive effektene for rederiet og flåtegruppen som helhet.

Alternative løsningsmodeller

Da fartøykvoteordningen ble innført i torskfisket 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 refordeles.

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.

Oppsummering

Fiskeridepartementet har et ønske om å tilpasse fangstkapasiteten til ressursgrunnlaget og sørge for at lønnsomheten blir bedre i kystflåten. Virkemidlene er en kombinasjon av spesielle kvoteordninger, Drifts- og strukturordninger, og etablering av et strukturfond for kapasitetstilpasning av kystflåten. I to høringsnotat, ett om spesielle kvoteordninger og ett om strukturavgift/strukturfond, blir disse spørsmål nærmere utredet.

Innenfor spesielle kvoteordninger foreslås to typer virkemidler: Driftsordninger og strukturordninger. Driftsordninger er en felles betegnelse for ordninger hvor fartøyeierne midlertidig kan utveksle/overføre kvoter, uten at noen fartøy tas permanent ut av fisket. Formålet er å legge til rette for at den enkelte fartøyeier kan øke fleksibiliteten og effektivisere driften. Strukturordninger er en felles betegnelse for ordninger hvor det blir stilt som vilkår for å delta at fartøy tas permanent ut av fisket. Formålet her er 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.

Formålet med etablering av et strukturfond gjennom innkreving av en strukturavgift er at det skal bidra til kapasitetsreduksjon i fiskeflåten, og dermed skape grunnlag for økt lønnsomhet. Fondet skal brukes til å kjøpe ut fiskefartøy for kondemnering, og dermed redusere antall deltagerberettigede i de ulike adgangsregulerte fiskeriene. Kondemneringsstøtte foreslås i hovedsak gitt til fartøy under 21 meter, eventuelt 15 meter.

Det kan fryktes at de begrensninger som fiskeridepartementet antyder m.h.t. å begrense handelen med kvoter vil komme under press. Forslagene til drifts- og strukturordning vil derfor kunne formalisere handelen med kvoterettigheter og gjøre det enklere å øke kvotegrunnlaget og eventuelt også å spesialisere driften på færre rettigheter gjennom avtaler om kvoteutveksling.

Fiskerettigheter er samfunnets felleseie og bør derfor ikke gjøres til gjenstand for handel. Dette er et prinsipp som bl.a. også er nedfelt i deltagerloven.

Dersom regjeringen imidlertid beslutter å privatisere retten til fiske ved at fiskerne gis varige rettigheter, innebærer det 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 målsetninger.

Aktuelle tiltak i så måte kan være at inndratte/ledige kvotefaktorer som følge av at fiskere benytter seg av struktur- og kondemneringsordningen retildeles innen samme kommune, sekundært innen samme region/fylke. For å ivareta en slik ordning med lokal retildeling av kvoter bør mulighetene for etablering av en regional kvotebank vurderes. Kvotebanken må kunne godkjenne alle fartøy- og kvotetransaksjoner, og ivareta både de private fiskeriaktørers interesser og hensynet til offentlig styring.

Strukturfondet er tenkt finansiert ved at det skal betales en såkalt strukturavgift (0,7 – 0,8%) av brutto fangstverdi for all fangst som til enhver tid er omfattet av salgslagenes enerett til førstehandsomsetning etter råfiskloven. Ettersom avgiften med dette omfatter all fangst, og dermed også inkluderer alle fartøygrupper, må alle fartøygrupper i utgangspunkt stilles likt når det gjelder støtte fra strukturfondet til kondemnering. For å redusere fiskerinæringens økonomiske belastning må også staten bidra med midler i fondet.