

Fiskeri- og kystdepartementet  
Postboks 8118 Dep  
0032 Oslo



## Strukturvirkemidler i fiskeflåten – høringsuttalelse

Det vises til Strukturutvalgets innstilling NOU 2006:16 fremlagt 19. august 2006.

Utvalgets rapport har vært gjenstand for intern høring blant tillitsvalgte og lokalavdelinger i Norges Kystfiskarlag, og formelt behandlet av landsstyrets arbeidsutvalg 28. september 2006.

Det gis på denne bakgrunn følgende uttalelse i saken:

### 1.0 Generelle merknader

Norges Kystfiskarlag er tilfreds med at regjeringen gjennom å iverksette strukturstopp fra 19. oktober 2005 og nedsettelsen av Strukturutvalget, har tatt initiativ til en evaluering av strukturvirkemidlene i fiskeflåten innført av regjeringen Bondevik II. Initiativet har bidratt til å klargjøre virkningene av de strukturordningene som har vært gjeldende i fiskeflåten de senere år. Norges Kystfiskarlag deler regjeringens oppfatning av at strukturordningene har manglet legitimitet, ikke minst blant flertallet av næringsaktørene i kystflåten og blant kystbefolkningen generelt. Den interne høringsrunden i etterkant av Strukturutvalgets innstilling der Norges Kystfiskarlag bl.a har besøkt en rekke fiskevær langs kysten, har bidratt til å forsterke dette synet. Det forventes at regjeringen bruker den kunnskapen som er fremskaffet gjennom Strukturutvalgets arbeid til å utforme en forsvarlig, langsiktig fiskeripolitikk der hensynet til lokalsamfunnene langs kysten vektlegges. Samtidig må næringsaktørene gis nødvendig tid til å tilpasse seg endringer i virkemiddelbruken. En ny fiskeripolitikk må være basert på de grunnleggende elementene i Soria-Moria erklæringen som lå til grunn for Strukturutvalgets mandat;

- å sikre fiskeressursene som felles eiendom
- å sikre en fiskeflåte som bidrar til aktivitet langs hele kysten
- å sikre en flåte som er moderne, variert og lønnsom.

Strukturstoppen og strukturutvalgets arbeid må ikke tillates redusert til et virkemiddel for å sikre nødvendig legitimitet til den strukturpolitikk som ble innført under fiskeriminister Svein Ludvigsen.

### 2.0 Evaluering av strukturvirkemidlene – konsekvensanalyse

Virkningene av strukturordningene må sees opp i mot de målsettinger som ble lagt til grunn

da ordningene ble innført. Kort oppsummert skisserte Stortingsmelding nr 20 "Strukturvirkemidler i fiskeflåten" følgende målsettinger for strukturordningene:

- Tilpasse kapasiteten i kystflåten bedre til ressursgrunnlaget
- Legge til rette for en mer lønnsom fiskerinæring
- Gi større muligheter for fornying av flåten
- Skape attraktive arbeidsplasser og styrke rekrutteringen.

Strukturutvalgets rapport synliggjør viktige konsekvenser av de strukturordningene som har vært gjeldende. Disse fremkommer i rapportens kapittel 6. Utvalget har hatt begrenset tid til rådighet og dette innebærer at det kun er gjennomført en begrenset konsekvensutredning av strukturiltakene. Viktige momenter som effekter på rekruttering, gjeldsnivået i flåten og beskatningsmønster, er f.eks ikke undersøkt. Videre mangler en fullstendig samfunnsøkonomisk konsekvensvurdering av struktur-politikken, der også konsekvensene på lokalsamfunnsnivå inngår.

En mer grundig konsekvensutredning vanskeliggjøres også av at strukturordningene har virket over en begrenset periode. Analyseresultatene synliggjør likevel noen klare tendenser. Det er grunn til å anta at effektene ville forsterket seg dersom strukturordningene hadde virket over lengre tid. Legger man til grunn havfiskeflåten som har hatt tilgang på strukturvirkemidler over tid, fremkommer konsekvensene mer tydelige. Et godt eksempel er den voldsomme konsentrasjonen av ringnotrettigheter der rettighetene i dag i stor grad er begrenset til kun to kommuner.

Det er viktig å merke seg at utvalgets analyser på viktige områder samsvarer med de funn Riksrevisjonen gjorde i sin undersøkelse av norsk fiskeriforvaltning, Dokument nr 3:13 (2003-2004). Riksrevisjonen konkluderte i sin rapport med at det i fiskeriforvaltningen har vært lagt for stor vekt på antall fartøy for å redusere kapasitet *fremfor andre kapasitetsreducerende faktorer*. Strukturutvalgets analyser viser at strukturordningene gir en lavere kapasitetsreduksjon enn det uttaket av antall fartøy skulle tilsi, jf. innstillingens kap. 6.1.3. Dette skyldes at det i hovedsak er fartøy med lavere teknisk kapasitet enn gjennomsnittlig, som tas ut av fisket gjennom ordningene. Man får med andre ord en fiskeflåte som består av færre men mer fangsteffektive fartøy. Norges Kystfiskarlags mener dette strider med målsettingen om å tilpasse fiskeflåten til ressursgrunnlaget.

Strukturutvalgets analyser viser at investering i strukturkvoter kun er "*moderat lønnsomme prosjekter*" (kap 6. s. 69), og at "*effekten på den bedriftsøkonomiske lønnsomheten i henhold til økonomisk teori, vil være relativt liten*". Det er en klar svakhet ved utvalgets arbeid at økningen i flåtens gjeldsnivå som følge av kvoteomsetning og betydningen av en slik gjeldsøkning for flåtens fangstbehov og økonomiske bæreevne, ikke er dokumentert. Erfaringene fra autolineflåten indikerer at gjeldsøkningen vil være betydelig ved innføring av strukturordninger, kap. 6 s. 70.

Strukturkvoteordningen innebærer at 80% av kvoten overføres fra det fartøyet som tas ut av fisket gjennom ordningen, mens det resterende går tilbake til fellesskapet. Innstillingens tabell 6.4 viser at de fartøyene som tas ut av fisket både i pelagiske fiskeri og i torskefiskeriene, har utnyttet en langt lavere kvoteandel enn 80% før strukturering. Av et utvalg på 87 strukturerte gruppe 1 fartøy i 2004 utnyttet kun 61 mer enn halvparten av kvoten før strukturering. Kun 22 av 63 strukturerte NVG fartøy gjorde det samme, mens det for strukturerte makrellfartøy kun var 2 av 10 fartøy som utnyttet mer enn halvparten av kvoten før struktureringen. Når utnyttelsen av de samme kvotene går opp etter overføring til annet fartøy gjennom strukturkvoteordningen, innebærer dette at overreguleringen reduseres. Dette reduserer

lønnsomheten for de fartøyene som ikke har strukturert. Redusert overregulering innebærer også at fangstverdien av strukturkvotene går ned.

Det er en tendens til at andre aktører i sterkere grad kommer inn på eiersiden gjennom finansiering av fiskefartøy (kap. 6.3.3 s. 61). Dette er et uttrykk for at kapitalbehovet i næringen øker. Tilgang på ekstern kapital blir dermed avgjørende for enkeltaktører og distrikters mulighet til å hevde seg som kjøpere i et system med kvoteomsetning. Strukturutvalget har avdekket at kystkommuner har bidratt med betydelige beløp til finansiering av strukturkvoter. Dette for å kunne sikre fiskerettigheter til egne lokalsamfunn. All den tid dette skjer gjennom bruk av kommunale driftsoverskudd og avkastninger innebærer det at lokalsamfunnene som helhet betaler for kvoteomsetningen, også gjennom tap av andre offentlige investeringer som disse midlene ellers kunne finansiert.

Andre viktige momenter fra utvalgets analyse er manglende forbedring av råstoffkvaliteten, indikasjoner på økt volumfokusering på bekostning av kvalitet, og at fangsten i økende grad konsentreres kun om de mest lønnsomme artene. (d.v.s økt "torskefokus"). Dette medfører verditap og at lønnsomheten reduseres sett i forhold til det økonomiske potensialet av de tilgjengelige kvoter. Det vises for øvrig til at det i Fiskeriforsknings referat fra "Work-shop om markedsbasert høsting av fiskeressurser" 6. september i.å, fremkommer klar kritikk mot virkningene av strukturordningene i forhold til kvalitet og kontinuitet i leveransene.

Samlet mener Norges Kystfiskarlag dette viser at målsettingen om en mer lønnsom fiskerinæring ikke er oppfylt.

Strukturordningene har etter Norges Kystfiskarlags syn bidratt til å forsterke en utvikling med stadig synkende sysselsetting i fiskerinæringen. Det påpekes i utvalgets rapport at strukturordningene vil medføre at *sysselsettingen i fiskeflåten faller kraftigere enn det man kunne forvente ut fra den historiske trenden* ( kap. 6.5 s. 63). Utvalgets analyser gir ikke svar på hvorvidt ordningene faktisk har bidratt til å styrke rekrutteringen til fiskerinæringen (kap. 6.4 s. 62). Terskelen for å etablere seg med eget fiskefartøy øker imidlertid. Antall sysselsatte totalt sett går ned, og sysselsettingen på de gjenværende fartøyene har kun økt minimalt etter strukturering – fra 0,6 til 1 årsverk pr fartøy, jf tabell 6.15. Dette indikerer etter Norges Kystfiskarlags vurdering at omfanget av avløserordninger o.l etter strukturering ikke er så stort som det har vært forsøkt gitt inntrykk av.

Utvalgets analyser viser også at det har skjedd en betydelig eierkonsentrasjon i løpet av den perioden strukturordningene har virket. Antallet deltakeradganger i fisket er redusert med 31 %, (kap. 6.3.3 s. 61). Det fremkommer også en betydelig geografisk forskyving av fiskerettigheter på kommunenivå. Eksempelvis er antallet kommuner med hjemmehørende fartøy med torskekvoter redusert med 11 i perioden 2004-2006, mens 20 kommuner har mistet alle sine kvoterettigheter på NVG-sild.

Merknad [MSOffice1]: Sjekk formulering

Utvalget påpeker at små ensidige fiskerisamfunn vil være mest sårbare for bortfall av fiskeriarbeidsplasser. Det påpekes også at en nedgang i sysselsettingen som følge av kapasitetsreduksjon vil kunne motvirkes gjennom endringer i fordelingen. At flertallet oppfattet at dette spørsmålet lå utenfor utvalgets mandat tilsier ikke at det ikke er grunnlag for å ta spørsmålet opp til politisk vurdering. Norges Kystfiskarlag mener en slik endring vil være i tråd med utvalgets tolkning av mandatets målsetting om å sikre en flåte som bidrar til aktivitet langs hele kysten, jf. kap 1.4.3; "*strukturiltakene og strukturpolitikken skal bidra til å styrke det økonomiske grunnlaget for tradisjonelle fiskerikommuner*".

### 3.0 Norges Kystfiskerilags vurdering av utvalgets innstilling

Basert på erfaringene fra den perioden strukturordningene har fungert kan Norges Kystfiskerilag ikke støtte en videreføring av gjeldende strukturordninger i kystfiskeflåten.

Norges Kystfiskerilag vil videre advare på det sterkeste mot at tilsvarende virkemidler tas i bruk i kystflåten under 15 meter.

Det vises også til at landsmøtet i Norges Kystfiskerilag 11.-12. mai 2006 enstemmig gikk mot en videre nedbygging av kystflåten gjennom drifts- og strukturordninger.

På denne bakgrunn vil Norges Kystfiskerilag slutte seg til den innstilling som er fremlagt av et mindretall på 4 i Strukturutvalget – ”Gruppe 1”.

Norges Kystfiskerilag har for øvrig følgende synspunkter i saken:

1. Norges Kystfiskerilag mener det er behov for å gjennomføre en fullstendig evaluering av den fiskeripolitikk som har vært gjeldende i perioden f.o.m 1990, jf. innstillingens kapittel 8.5.2. Det må særskilt vektlegges om de grep som har vært gjort for å regulere og redusere deltakerne i kystflåten har vært hensiktsmessige sett i forhold til politiske, biologiske, markedsmessige og samfunnsmessige målsettinger.
2. Fremtidige strukturtiltak i fiskeflåten må utformes med sikte på å legge til rette for å utvikle den mest hensiktsmessige flåtestruktur ut fra hensynet til en langsiktig, forsvarlig forvaltning av fiskeressursene, og å sikre bosetting og sysselsetting langs kysten.
3. Kystflåten under 15 meter er en bærebjelke for mange fiskerisamfunn og må skjermes for videre nedbygging, jf. innstillingens kapittel 8.5.5. Eventuelle strukturordninger i flåtegruppen under 15 meter må begrenses til en kondemneringsordning som sees i sammenheng med behovet for rekruttering og fornyelse i flåten.
4. Det må legges til rette for opprykksordninger som sikrer fartøyeiere i gruppe II mulighet for å kvalifisere seg til opprykk i gr. I, jf. innstillingens kap. 8.5.7. Norges Kystfiskerilag slutter seg til forslaget om å kun tillate nye fartøy under 15 meter i gruppe II.
5. Norges Kystfiskerilag støtter ikke en endring av lengdeinndelingen i Finnmarksmodellen fra 10 til 11 meter, der målsettingen er å legge til rette for innføring av strukturkvoteordning i gruppen 11-15 meter. En slik endring må utelukkende skje av hensyn til å legge til rette for en mer hensiktsmessig regulering av kystflåten under 15 meter, og for å sikre større grad av samsvar mellom hjemmelslengde og faktisk lengde. En eventuell endring av lengdeinndelingen må sees i sammenheng med en nærmere vurdering av reguleringen av kystflåten under 15 meter, jf. innstillingens kap.8.5.5.
6. Norges Kystfiskerilag mener det må iverksettes tiltak for å sikre større grad av samsvar mellom hjemmelslengde og faktisk lengde. I utgangspunktet anbefales fastsatt grenser ved 15 og 21 meter for overføring via hjemmelslengde. En endelig skjæringsdato for fastsettelse av kvote etter faktisk lengde, jf. innstillingens kap. 8.5.5 må videre vurderes.
7. Norges Kystfiskerilag går i mot innføring av en strukturkvoteordning i kystflåten mellom 11 og 15 meter. En strukturkvoteordning med 2 x hjemmelsgrunnlaget vil kunne halvere den viktige flåten mellom 11 og 15 meter i løpet av kort tid. Den samlede kvoteutnyttelse for flåten under 15 meter i torskefiskeriene og fartøygruppens lønnsomhetstall slik disse

fremkommer i lønnsomhetsundersøkelsene for fiskeflåten, tilsier ikke at grunnlaget for en reduksjon av antall aktører i kystflåten under 15 meter er til stede. Spørsmålet om lønnsomhet i kystflåten må videre sees i sammenheng med reguleringen av kystflåten, og flåten må prioriteres i ressursfordelingen.

8. Norges Kystfiskarlag støtter en avvikling av driftsordningene. En slik avvikling vil redusere fangstkapasiteten i kystflåten og sikre en naturlig overregulering. Dette vil igjen styrke driftsgrunnlaget for samtlige aktører i gruppen. Det bør legges til rette for nødvendige overgangsordninger som sikrer næringsaktører som pr i dag benytter driftsordningen nødvendig tid til å tilpasse seg endrete rammevilkår. Det vises i den forbindelse til innstillingens kap. 8.5.5.
9. Utvalgets rapport bekrefter at en ensidig nedbygging av antall deltakere i kystfisket og innføring av kvotekomsetning gjennom strukturkvoteordninger, ikke er et egnet virkemiddel for å sikre en lønnsom fiskeflåte tilpasset ressursgrunnlaget. Andre kapasitetsreducerende faktorer og forhold må derfor tillegges større vekt, jf. innstillingens kap. 8.5.3. Det bør generelt stimuleres til et mindre kostnadsdrivende og mer bærekraftig fiske. Økt bruk av passive og selektive redskaper, nærhet til ressursene, tilrettelegging av reguleringene og innsats- og kostnadsreducerende tiltak som Norges Kystfiskarlags kystkvotemodell, og samdrift i de fiskeri der dette anses aktuelt, er momenter som må tillegges større vekt. Forvaltningsmodeller som sikrer større lokal råderett over fiskeressursene bør utredes.
10. Det må legges til rette for en omfordeling av fiskeressursene i henhold til innstillingens kapittel 8.5.4. Kystflåten må prioriteres i ressursfordelingen og i størst mulig grad vernes mot nedgang i totalkvoten.
11. Spørsmålet om tilpasning av den norske fiskeflåten til ressursgrunnlaget må sees i sammenheng med det enorme ulovlige fisket i Barentshavet. Det kan ikke aksepteres at norsk fiskerinæring skal bygges ned for å tilpasse seg et ressursgrunnlag som i stor grad overfiskes gjennom uregulert piratfiske.
12. Basert på erfaringene med ordningene går Norges Kystfiskarlag i mot en videreføring av strukturkvoteordningen i kystflåten mellom 15 og 28 meter. Ved en eventuell videreføring må ordningen strammes kraftig inn av hensyn til å redusere de negative samfunns- og næringsmessige virkningene. En slik innstramming må innebære:
  - Tidsavgrensning av strukturkvoter – maksimalt 15 år. Investering i strukturkvoter nedskrives over denne perioden. Tidsavgrensningen løper også ved videresalg av kvoten innenfor gjeldende 15-års periode.
  - Kun 1 ekstra kvote pr fartøy i det enkelte fiskeri. En slik løsning anses å gjøre det attraktivt å flytte kvoter fra større til mindre fartøy, noe som vil ha reell kapasitetsreducerende effekt, og hindre at kvoter flyttes på tvers av lengdeinndelingen i kystflåten ut fra hjemmelslengde.
  - Innføring av et tak for hvor mange kvoter som totalt sett kan samles på det enkelte fartøy.
  - Avkorting 20%.
  - Kun strukturering innenfor samme lengdegruppe og fylke.
  - Strukturkvoter bør ikke tillates ført over fylkesgrensene ved evt. flytting. Dette for å redusere omfanget av ”postkasserederi”. Alternativt bør avkorting praktiseres.

Grunnlaget for å videreføre en strukturvoteordning må løpende vurderes. Ved en eventuell strukturvoteordning i gruppen under 15 meter må tilsvarende vilkår som for fartøygruppene over 15 meter legges til grunn.

13. Norges Kystfiskarlag vil vise til at havfiskeflåten har utviklet seg fra å skulle være et supplement til kystflåten for å sikre industrien stabile leveranser, til at denne flåten i 2002 stod for 77% av norsk totalfangst (Riksrevisjonen 2004). Flåtegruppen under 13 meter som i 2002 utgjorde 81% av flåten tok til gjengjeld kun 5% av fangsten, mens gruppen 13-20,99 meter tok 6%. Norges Kystfiskarlag mener disse tallene viser at en eventuell kapasitetsreduksjon i fiskeflåten først og fremst må skje i havfiskeflåten. Dette bør skje gjennom en bevisst omlegging av beskatningsmønster til mer bruk av passive og selektive redskaper, målrettede kondemneringsordninger og omfordeling av ressurser fra hav til kystfiskeflåten, jf. innstillingens kap. 8.5.4. Ved bruk av strukturvoteordninger i havfiskeflåten må tilsvarende begrensninger som for kystflåten legges til grunn.
14. Norges Kystfiskarlag støtter en innskjerping av deltakerloven. Det understrekes at en slik innskjerping først og fremst må ha som formål å skjerpe lovens aktivitetskrav fremfor kapitalkravet.
15. I likhet med flertallet i Strukturutvalget går Norges Kystfiskarlag imot innføring av ressursavgift i fiskerinæringen. Norges Kystfiskarlag kan ikke se at en slik avgift vil ha annen reell effekt enn å legitimere et fortsatt system med evigvarende og omsettelige kvoter. En omfordeling av ressurser må prioriteres i de tilfeller der enkeltgrupper eventuelt har opparbeidet seg en ekstraordinær lønnsomhet gjennom å inneha svært store ressursandeler fordelt på få aktører.

#### **4.0 Om den videre behandlingen av saken**

Norges Kystfiskarlag vil påpeke at strukturordningene representerer et system som vil være vanskeligere å reversere jo lengre det får virke. For å sikre en ny strukturpolitikk god legitimitet og legge til rette for langsiktige, forutsigbare rammevilkår for fiskeflåten, anbefaler Norges Kystfiskarlag at saken tas opp til politisk behandling i Stortinget.

Med vennlig hilsen  
Norges Kystfiskarlag

Paul O. Jensen  
Leder  
(sign)

Arne Helge Kristoffersen  
Nestleder