

Nærings- og fiskeridepartementet

7. oktober 2022

Notater til kvotemelding - Hørings svar

Pelagisk Forening viser til e-post av 6. juli 2022 om høring av fire notater knyttet til kvotemeldingen.

Pelagisk Forening ønsker å bevare en differensiert og spredt flåte, med mange aktører som bidrar til arbeidsplasser langs hele kysten. På grunn av dette har vi derfor svart på samtlige notater selv om våre medlemmer primært er deltakende i havfiskeflåten og stor kyst.

Innledning

Rammebetingelsene for den norske fiskerinæringen er et resultat av kontinuerlig arbeid over flere tiår for å tilpasse seg diverse formål og politiske mål. Ved bygging stein på stein har det resultert i det næringen er per i dag. Utviklingen er et resultat av de betingelsene som er satt for næringen. Dette er det ikke enkelt å endre på. Det er så mange hensyn næringen skal ta, og flere av de hensynene er ikke nødvendigvis forenlige med de fiskeripolitiske målene; og noen er i direkte konflikt. Det er derfor helt vesentlig at vi nå må lande de viktigste momentene, og detaljene bør være godt gjennomtenkt og tas på sikt. Det er ikke gjort i en håndvending å tilpasse rammebetingelser til en verden i så stor endring som nå.

Fiskerinæringen er en profesjonell næring med aktører som skal fiske næringsrik og klimavennlig mat til en økende befolkning. De skal tilpasse seg ressursgrunnlaget, sesonger, marked, vær og vind, kvoteavtaler og distriktpolitiske målsetninger. Det er derfor viktig at vi nå gjør et solid arbeid som kan stå seg over tid; og da snakker vi tiår, ikke valgperioder. Vi kan ikke begynne på en kvotemelding nummer 3 og 4 om kort tid. Noen ganger kan det være at det lureste er å opprettholde status quo; vi vet hva vi har, men ikke hva vi får.

Når vi diskuterer endring av rammebetingelsene for en hel næring kan viktige premisser for norsk fiskerinæring som «alle» forsvarer, men «ingen» vil beholde for seg selv, sette næringen som vi kjenner den i dag under press. Vi må i den prosessen

derfor ta noen vanskelige valg avhengig av hvordan vi ønsker at næringen skal se ut i fremtiden.

Det siste årets hendelser, med kraftig økning i diesel- og energipriser, samt et økende press på næringen for å tilpasse seg det grønne skiftet gjør at vi nå må tilpasse regelverket til den nye verdensorden. Det er viktig nå, som regjeringen også har gitt uttrykk for, å bli enig om de store rammene for næringen.

Notatene i kvotemeldingen tar for seg helt essensielle deler av hvordan norsk fiskerinæring skal se ut i fremtiden. På grunn av det; og de målene som er nevnt over er det nødvendig å vite konsekvensene av tiltakene som innføres. Notatene er i så måte bedre enn det som tidligere har kommet med kvotemeldingen, men har fortsatt mangler. Flere steder blir det lagt frem forslag som ikke er konsekvensutredet. Vi minner om Riksrevisjonens tiltak: «sørge for at endringer i kvotesystemet blir grundig konsekvensutredet». Dette kan vi ikke understreke tydelig nok.

Vårt hørings svar må leses i lys av dette.

Notat 1: Rammebetingelser for den minste kystfiskeflåten

Generelle merknader til høringsnotatet

Notatet har etter vår vurdering et for sterkt søkelys på fisket etter torsk, hyse og sei nord for 62° N (THS N).

Notatet tar for seg rammebetingelser for den minste kystflåten. I notatet fremkommer det at flåten har en særlig viktig rolle for å «opprettholde sysselsetting og bosetting i distriktene». Selv om flåten under 11 m skal ha denne rollen er det essensielt at denne flåten, som alle de andre, får en sjanse til et reelt driftsgrunnlag og lønnsomhet. De må også ha forutsigbare rammebetingelser. Forslagene i notatet er lite vurdert opp mot lønnsomhet. Dette står i stor kontrast ved at samtlige diskusjoner når det gjelder de andre flåtegruppene tilgang til struktur, er lønnsomhet ett av de viktigste argumentene for å tillate strukturering.

I notatet blir det bedt om «en vurdering av hvilken rolle sjarkflåten (fartøy under 11 meters hjemmelslengde i lukket gruppe) bør ha i kvotesystemet». Selv om det ikke bes om lignende spørsmål for åpen gruppe tar vi oss friheten til å ta også dette opp.

Åpen gruppe THS N

Åpen gruppe er en sammensatt gruppe fartøy. De er etter vårt syn viktig som en distriktsnæring som bidrar til lokal levering.

Ifølge [Fiskeridirektoratets tall deltok 2204 fartøy i fiske etter THS N i 2022](#). Ifølge [tall](#), fra samme sted, er størsteparten av de som er majoritetseiere i disse fartøyene registrert på blad B. 95 av majoritetseierne er kvinner, og hele 422 er under 40 år. Dette kan tilsi at åpen gruppe er en rekrutteringsarena. Tallene viser også at en stor del av deltakerne i denne gruppen trolig er pensjonister. Åpen gruppe er et godt springbrett inn i næringen. For å opprettholde dette mener vi at man bør vurdere å ta en gjennomgang av gruppen i lys av hva hvilken rolle man mener denne gruppen faktisk skal ha. Denne gruppen har per 15.08.2022 fisket 20 026 tonn av en totalkvote på 20 592 tonn. Det er et paradoks at gjennomsnittsfangsten per fartøy er 9,99 tonn når maksimalkvotene er fra 28-32,5 tonn.

Vi mener at det er en naturlig diskusjon å ta opp åpen gruppe når vi blir bedt om å vurdere sjarkflåten; hvilken rolle skal åpen gruppe ha i norsk fiskerinæring? Dersom det skal være en rekrutteringsarena bør vi muligens gjøre noe for å bidra til dette. Kanskje fordele kvotestørrelse avhengig av manntallsføring på blad A eller B eller alder? Bør man kanskje innføre karantenetid for overgang fra lukket til åpen gruppe?

I tillegg er vi bedt om å vurdere hvorvidt åpen gruppes del av totalkvoten skal tas fra. Da er det vesentlig for oss å vite hvilken rolle åpen gruppe har i dag, og hva som er målet med den i dag og fremover.

Hvilken rolle skal flåten under 11 m i lukket gruppe ha i kvotesystemet

Fartøy under 11 m i lukket gruppe er ofte det første steget inn i lukket gruppe for veldig mange. Noen forblir der hele livet, mens andre bruker det som et springbrett for større fartøy. Fordi dette ofte er det første steget inn i lukket gruppe er det viktig å holde kostnadsnivået nede for gruppen; dette er lite problematisert i forslagene i notatet. Vi ber derfor om at dette tas til vurdering når departementet velger løsning. Vi mener også, som det står i høringsnotatet, at gruppen er vesentlig for bosetting og sysselsetting i distriktene. I tillegg til lønnsomhet må vi også vurdere om flåten må få tilpasse seg til resten av verden hva angår krav til sikkerhet, bekvemmeligheter og nye fremdriftsmetoder. Særlig omstillingen til det grønne skiftet taler for at den minste delen av flåten muligens må få øke i størrelse for å få plass til dette.

Konsekvenser: avvikling av samfiskeordning med seg selv

Pelagisk Forening er enig i at ordningen er en form for skjult strukturering uten avkortning og dermed bør avvikles. Da bør de heller få tilgang til alminnelig struktur med avkortning og fordeling. Vi mener også at samfiskeordningens primære prinsipp om økt sikkerhet ved at to ulike eiere kan stå om bord for å fiske to kvoter

på ett fartøy ikke gjelder for samfiske med seg selv. Vi har ellers ingen innspill på dette.

Vurdering av de fire modellene

Modell 1 – Alminnelig strukturering

Pelagisk Forening mener at flåten under 11 m som resten av flåten må kunne behandles under de felles fiskeripolitiske målsetningene. Vi mener at man gjennom begrensninger gjennom kvotetak kan tillate struktur for fartøy under 11 m. Modell 1 er derfor førstevalget vårt.

Vi mener at dersom det er ønske om å begrense strukturingsgraden at man bør begrense ordningen i tid, ved kvotetak eller eierbegrensning heller enn på hvem som har deltatt i samfiske.

Vi stiller oss undrende til at denne modellen i det hele tatt blir tatt med som en reell modell for diskusjonene når ministeren før høringsfristen har gått ut har [uttalt til Fiskeribladet at den ikke vil bli tatt med videre](#).

Modell 2 – Sammenslåing – ID-kvote ordning

Modell 2 mener vi er et godt alternativ til struktur. Modellen er derimot en svært gullkantet ordning ved at man får alle fordelene av struktur, men ingen av ulempene.

Dersom et av målene er å bli kvitt overkapasitet og/eller eldre/utrangerte fartøy ser vi det som en dårlig løsning ettersom man skal kunne splitte opp kvotene i ettertid («gjenoppstå på egen kjøll»); det kan bidra til økt kapasitet. Dersom dette skal være tillatt bør dette kun tillates til fartøy som allerede har tillatelser fra før av slik at det ikke bidrar til økning i kapasiteten. Vi mener at det i større grad burde fremgå hva som skal kunne skje i fremtiden med denne type tillatelser. Kan de selges, dras de inn, gis de bort? Dette for å unngå de samme problemstillingene vi nå må løse i fordelingen av strukturgevinst.

Et pluss med ordningen er at dette er en reversibel ordning i motsetning til alminnelig struktur.

Vi stiller også spørsmål til om denne ordningen bare er en mer «spiselig» form for strukturkvoteordning.

Modell 3 – Sammenslåing som modell 2, men kun for deltakere som har deltatt i samfiske

Modell 3 syntes vi er en dårlig løsning. Økning av driftsgrunnlag bør være åpent for samtlige, ikke bare de som har deltatt i et samfiskelag. Vi forutsetter at når vi vurderer modellene som foreslås, at det ikke bare gjelder torsk, hyse og sei nord for 62° N (THS N), men samtlige fiskerier for fartøy under 11 m. Frem til og med 2022

er det kun THS N som har hatt samfiske med seg selv.

Modell 4 – Modifisert samfiske

Modell 4 mener vi har samme utfordringer som modell 3. Selv om man setter begrensninger for å unngå lange perioder av passive fartøy må samfiske fortsatt ansees som skjult strukturering uten avkortning. Vi mener dette er et dårlig alternativ.

Vi må anerkjenne hva det faktisk er, og kalle det for det det er. Samfiske er derfor en misvisende betegnelse.

Det var ment å være en midlertidig ordning som nå har vært cirka et tiår. Da er den ikke midlertidig lenger. Vi må unngå at midlertidige ordninger blir evigvarende; midlertidige ordninger er ofte dårlig konsekvensutredet.

Kondemnering

Kondemnering kan etter Pelagisk Forenings syn være en dårlig løsning sett fra et klimaperspektiv. Dersom det er fartøy som ikke fyller de formelle krav til sikkerhet og/eller andre formelle krav, eller det er fartøy av så dårlig forfatning bør disse kondemneres med bakgrunn i prinsippet om at «forurensere betaler». Vi forutsetter at det i kystflåten vil være en del slike fartøy.

Det må ikke bli slik som i dag at flere fartøy som har fått unntak for kondemnering blir liggende som eierløse vrak på kaier rundt omkring, og blir et kommunalt problem.

Dersom fartøy er i såpass god forfatning at de kan benyttes mener Pelagisk Forening at de ikke skal ha krav til kondemnering. Ordningen med krav til å ikke inngå i norsk fiskeri har skapt merarbeid for både Sjøfartsdirektoratet og Fiskeridirektoratet. Dette er dårlig ressursbruk av staten. Det bør diskuteres om egnede fartøy kan tas inn igjen i merkeregisteret, eller kan tas i bruk til andre formål, inkludert turist- og eller fritidsfiske, om de formelle krav til bruken kan oppfylles.

Vurdering av hvilken effekt de ulike modeller vil ha over tid

Dette har ikke Pelagisk Forening forutsetninger å si noe om. Vi mener at dette er noe som burde vært vurdert i en konsekvensutredning. Vi viser til innledningen vår.

Andre spørsmål som er relevant for lukket gruppe under 11 m

Dersom det blir strukturering, eller en eller annen form for tilbakeføring av tillatelser bør departementet komme med tydelige signaler om hvordan gevinst og/eller avkortning skal fordeles. Skal det skje til gruppen under 11 m, eller til den faktiske hjemmelslengdegruppen fartøyet eller der tillatelsen tilhører: 7-7,9 m, 8-8,9 m osv.

Notat 2: Gruppeinndeling i kystfiskeflåten og relevante størrelsesbegrensninger

Vi vil i det neste svare på de konkrete spørsmålene i notatet.

Skal man endre gruppeinndeling fra hjemmelslengde til faktisk lengde?

Vi mener at man bør beholde hjemmelslengde.

Vi mener at å endre til faktisk lengde i realiteten kun vil være en navneendring, enn en reell endring. Vi ser ikke at dette vil gjøre noe med utfordringene som settes frem i notatet. I tillegg vil dette medføre, som det kommer frem av notatet, at de som per i dag har et stort gap der hjemmelslengden er liten og fartøylengden stor, vil få en stor gevinst. Jo større gapet er, jo større er gevinsten. Dette mener vi ikke blir rettferdig ettersom de har bidratt til å øke kapasiteten. I tillegg har innføringen av forholdsmessighetsinstruksen medført at de som per i dag har deltakeradganger som er «ulovlige» etter forholdsmessighetsinstruksen har fått en svært stor fordel. Dette fordi disse har større handlingsrom når det gjelder størrelse på fartøy og har derfor fått en prisfordel om de går ut i markedet med sin deltakeradgang.

Vi mener departementet har laget en god redegjørelse av konsekvensene for innføring av faktisk lengde. Dette er det vi etterlyser når vi ber om en grundig konsekvensutredning i innledningen vår.

Skjæringstidspunkt og overgangsordning

Dersom man forholder seg til hjemmelslengde vil det ikke være nødvendig med skjæringstidspunkt. Av den grunn har ikke Pelagisk Forening gjort ytterligere vurderinger rundt dette.

Hvilke parametre skal benyttes for å dele inn lukket kyst?

Pelagisk Forening mener at dette ikke er utredet godt nok. Lukket gruppe kyst har gap mellom hjemmelslengde og fartøylengde.

Fartøylengde har i mange år vært begrensningen på fartøyene, og har hatt uheldige konsekvenser for sikkerhet, fartøyutforming og dermed også drivstofforbruk. Vi anser at uavhengig av hvilke parametre som velges vil man ikke unngå uheldige konsekvenser. Derfor må disse minimeres. Per i dag har de som har plassert sin deltakeradgang med hjemmelslengde på fartøy over 21 m en større fordel ved at de kun må forholde seg til lasterom i utformingen/valg av sine fartøy enn de som er under 21 m som må forholde seg til lengde.

Som resten av næringen må denne gruppen tilpasse seg til klimatiltakene. Da er lengdegruppene som ligger per i dag nødvendigvis ikke hensiktsmessig. Diesel er plassbesparende i forhold til de andre alternativene. Den realiteten må vi ta innover

oss. Sjarkromantikken må erstattes av virkeligheten. Kravene til kyst om sikkerhet, arbeidsmiljø, fasiliteter, effektivitet og behandling av fangst må tas hensyn til.

Vi mener derfor at lasteromsvolum kan være det beste alternativet sammen med en annen parameter. Dersom vi bare velger en parameter, altså endre fra bare lengde til bare lasteromsvolum, kan vi risikere å sitte igjen med samme utfordringer som nå. Vi ønsker derfor en måleenhet som tar lasterom, og en annen parameter, i bruk. Det kan for eksempel være lengde. Da får man større mulighet til å tilpasse fartøyet til seg og sitt kvotegrunnlag og fartsområde.

Vi viser også til at vi er enig i de fordeler og ulemper ved innføring av lasteromsvolum som opplistes på s. 46-48 i [Sintef sin rapport¹ utarbeidet på oppdrag fra Fiskarlaget](#).

Vi vil også bemerke at dersom kun lasterom blir innført kan det føre til en utvikling der man tilpasser fartøyet til størrelse på lasterom, og ikke tar like stort hensyn til andre elementer ved fartøyutformingen. Dersom det blir endret til dette ber vi også om at definisjonen av lasterom i deltakerforskriften blir oppdatert og tydeliggjort enten ved forskriftsendring og/eller instruks sånn at det ikke er tvil om hvilke rom som skal telles med og ikke i vurderingen. Pelagisk Forening mener det kun er rom for oppbevaring av fangst som skal telles med.

Vi tror likevel at dersom man kun går for lasterom at det vil være en parameter som alene står bedre enn bare lengde alene. Men vi vil understreke at vi ikke vet effektene.

Sekundært ønsker vi en romslig VCU. Vi tror at flere parametre vil bidra til å unngå «paragrafbåtene» og andre uheldige konsekvenser som følge av reguleringene. Paragrafbåtene er ikke hensiktsmessig til å oppfylle flere av de fiskeripolitiske målene eller andre hensyn, men er i stor grad kun tilpasset reguleringene. Dette er uheldig.

Argumentene som listes opp i notatet som viser at VCU vil være tidkrevende for forvaltningen mener vi er feil fokus. Kostnadene, og tiden, ved dette arbeidet som må gjøres for samtlige fartøy nå vil, dersom man anser dette som den beste metoden, medføre en fordel fremover. Da bør argumentene som listes opp mot innføringen ikke tas med i vurderingen. Man vil i tillegg bruke mindre tid i forvaltningen når det er innført ettersom dette er parametre som fartøyeiere må melde inn ved registrering av fartøy. Det bør heller ikke være noe problem å få nåværende eiere til å enkelt registrere dette på en elektronisk løsning. Dersom VCU etter en konkret vurdering er det beste for å oppfylle de fiskeripolitiske målsetningene bør tids- og arbeidsaspektet komme i andre rekke.

Sikkerhet er et vesentlig moment i fartøyutforming. Det samme blir drivstofføkonomi. Vi mener derfor at denne diskusjonen også bør inkludere Sjøfartsdirektoratet. Særlig med deres pågående arbeid med [nullvisjon](#) i næringen.

¹ Rapport 2021:00021 Noen vurderinger vedr. regulering av kystfartøy (0 – 21 meter) etter faktisk lengde og lasteroms-volum.

Avslutningsvis vil vi bemerke at vi ikke syntes tonnasje er en god metode. Tonnasje har erfaringsmessig også utilsiktede negative konsekvenser.

Vi stiller også spørsmål ved hva som vil skje med reguleringene dersom man endrer inndelingen fra lengde til noe annet ettersom svært mange reguleringer er basert på lengde.

Skal forholdsmessighetsinstruksen bestå?

For vår del er det svært viktig å ha en eller annen form for gruppeinndeling i kyst. Vi tror at inndelingen bidrar til en differensiert flåte når det gjelder eiere, alder, deltakere, fangstmønster, redskapsbruk og geografi. Instruksen ble innført for å tilpasse seg kravene i kvotemeldingen. Det er mulig den bør mykes opp, men vi mener denne diskusjonen må kobles sammen med hvilke parametre man skal dele kyst inn i. Dette mener vi er for dårlig utredet per i dag. Dette bør derfor settes på vent til man vet hvordan man skal dele opp kyst.

Fartøyeiere er næringsaktører som har behov for forutsigbare rammebetingelser. Ved å gi «unntak for spesifikke gode formål» skaper man usikkerhet. Dersom man som fartøyeier ønsker å investere i nytt fartøy med ny grønn teknologi, må man vite at man får tillatelse til det; det er uforutsigbart å vite om man *kan* få unntak etter søknad. Det er altfor lett å lage seg et regelverk/instrukser der noen ramler mellom stolene. Av samme grunn mener vi det ikke skal åpnes for mer skjønn i saksbehandlingen.

Notat 3: Fordeling av strukturegevinst fra utløpt tidsbegrensning i strukturvoteordningen

Fordeling av strukturegevinst gjør at det skal tas stilling til fordeling av store verdier. Det er mye som står på spill. Avhengig av hvordan dette skjer vil dette forme utviklingen av næringen og flåtegruppene. Det vil også virke inn på hvordan næringsutøverne oppfatter at myndighetene utøver sin styringsrett. Men også om samfunnet oppfatter at næringen har en legitim rett til de ordningene den opererer under i dag. Det er derfor viktig at valgene tas med god kunnskap om konsekvensene.

Pelagisk Forening vil understreke at strukturing ikke er et mål i seg selv, men et virkemiddel for å kunne levere på formålene; sikre en bærekraftig bruk av ressursene, sysselsetting og bosetting, og samfunnsøkonomisk lønnsomhet.

Sammenslåing ringnot og pelagisk trål

Det har vært foreslått å slå sammen ringnot og pelagisk trål. Dette har vi vært imot. Vi skrev følgende i vårt hørings svar til kvotemeldingen i april 2017:

Pelagisk Forening vil påpeke at sammenslåing av grupper, vil medføre komplekse problemstillinger i forhold til de respektive fordelingsnøkklene mellom gruppene i kvotefordelingen.

Konkurransforholdene er forskjellige. Med tanke på hvordan de forskjellige gruppene står finansielt, og dermed hvem som får mulighet til å delta i eventuell videre kvotesammenslåing. Videre vil dette gå dypt inn i hvordan strukturvotene tilbakefordes når varigheten på dem opphører. Vi anbefaler derfor ikke sammenslåing av fartøygrupper.

Vi tok opp samme problemstilling ved høringen til Fiskeridirektoratet om forslaget til forskrift om fiskeritillatelse og kvotefaktorer nå i år. Vi skrev:

Pelagisk Forening er òg i mot samanslåinga av gruppene pelagisk trål og ringnot. (...)

Pelagisk Forening vil peika på at det føl av Stortinget sitt vedtak at strukturvinstar, frå pelagisk trål skal gå tilbake til båtane i denne gruppa, og at strukturvinstar frå ringnotgruppa skal gå tilbake til båtane frå ringnotgruppa. I høyringsnotatet synest det som om direktoratet meiner at det ikkje er mogeleg å følja Stortinget si avgjer dersom desse gruppene blir slått saman. Samanslåing må difor ikkje skje.

Generelt er Pelagisk Forening tilhengar av enkelt regelverk, men det er òg viktig med stabile rammevilkår.

Me ser at målet med samanslåing sjølvst er like vilkår for alle i nye grupper. Der det vil vera vanskeleg, eller medføra verre tilhøve for somme fiskarar bør ikkje samanslåing skje.

Ringnot og pelagisk trål er to svært forskjellige grupper. De to gruppene har ulik strukturgrad i dagens strukturordning; ringnot har mindre strukturgevinst som skal fordeles sammenlignet med pelagisk trål. Det er derfor sannsynlig at det vil skje en vridning fra pelagisk trål til ringnot dersom disse gruppene slås sammen. Det ønsker vi ikke. Dersom departementet fortsatt ønsker å slå sammen disse gruppene er det viktig at strukturvoter faller tilbake til den fartøygruppen de kom fra; ringnot til ringnot, og pelagisk trål til pelagisk trål.

Aller viktigst

Uavhengig av hvilken modell for tilbakefall av strukturgevinst som skal velges skal struktur tilbake til gruppen den tilhørte. For fartøy med inndeling på hjemmelslengde skal den tilbake til hjemmelslengdegruppen den tilhørte. En annen

viktig forutsetning for diverse strukturordninger opp igjennom årene var at ressursfordelingen mellom flåtegruppene skulle ligge fast.

Dette er lagt til grunn langt tilbake i strukturdebatten. Allerede i debatt på Stortinget om enhetskvoteordningen 27. mai 1993 sa daværende statsråd Jan Henry T. Olsen følgende:

Jeg har også merket meg flertallets uttalelse om at en del av kvoten ved sammenslåing av ringnotkonsesjoner skal gå inn i gruppekvoten og refordeles. Dette vil bli fulgt opp i det videre arbeidet.

Dette er blitt gjentatt flere ganger, av forskjellige Storting, siden den gang, og seinest i kvotemeldingen:

Da strukturkvoteordningen ble vurdert av Stortinget ved behandlingen av St.meld. nr. 21 (2006–2007) Strukturpolitikk for fiskeflåten ble strukturkvoteordningen videreført i justert form. Det ble innført en tidsbegrensning på 25 år for årlige strukturkvoter som allerede var tildelt første gang, og en tidsbegrensning på 20 år for årlige strukturkvoter som ennå ikke var tildelt første gang. Det ble uttrykt at strukturgevinsten skulle fordeles tilbake til gruppene når tidsbegrensningen løper ut.

Vi mener derfor næringen har en svært legitim forventning til at strukturgevinst skal tilbake til gruppen.

Vi mener at gevinsten skal tilbake til gruppen den originalt kom fra selv om fartøyene som ved utløpet av strukturkvoten har tillatelsen ikke tilhører den gruppen.

Ut fra virkningene i notatet er vi enig i at den skal gå til hjemmelslengdegruppen, og ikke faktisk lengde, jf. det vi har skrevet over til notat 2, samt sett til virkningene av forflytning mellom gruppene ved bruk av faktisk lengde.

Vårt valg av modell: Modell 2 – Til grunn

Etter en totalvurdering anbefaler vi at strukturgevinst skal falle tilbake til grunnkvoter. Argumentasjonen for vårt valg av modell, kan deles i to:

1. Hvordan var det opprinnelig ment at det skulle fordeles når ordningen(e) ble innført
2. Mulige konsekvenser av fordelingen

Hvordan var det opprinnelig ment at det skulle fordeles når ordningen(e) ble innført

Pelagisk Forening har i arbeidet med dette spørsmålet sett opp mot historikken helt tilbake til enhetskvotene.

Enhetskvotene ble tildelt for en begrenset periode og ifølge *St.meld 20 (2002-2003)*

Strukturtiltak i kystfiskeflåten skulle enhetskvotene etter utløpet av perioden gå «til gruppen, og blir jevnt fordelt på alle fartøyene i gruppen.» Siden enhetskvotene bare gjaldt en begrenset periode og ble avsluttet bortimot samtidig var det, etter vår vurdering, tenkt at de skulle til fartøyenes grunnkvoter i den gruppen.

I departementets høringsnotat av 26.11.2004 *Strukturkvoteordning for havfiskeflåten*, som også nevnes i nåværende høringsnotat, er enhetskvoteordningen gjort ytterligere rede for. Der skriver departementet

etter utløpet av denne perioden [13/18 år] faller enhetskvoten bort. Gruppekvoten skal deretter fordeles på færre fartøy, og enhetskvoteordningen gir samtlige fartøy i gruppen en gevinst på lang sikt, uansett om det enkelte rederi har bidratt til struktureringen eller ikke. Dette omtales gjerne som at enhetskvoten faller tilbake til gruppen.

Kondemneringsordningen for liten kyst var tiltenkt samme fordeling (også omtalt i St.meld 20 (2002-2003) *Strukturtiltak i kystfiskeflåten*):

fiskebåten vil da tas permanent ut av alt fiske og bli kondemnert, og kvotene fordeles på de resterende fartøyene innenfor den lengdegruppen som det kondemnerte fartøyet tilhørte.

I St. meld. 21 (2006-2007) *Strukturpolitikk for fiskeflåten* tas som kjent opp spørsmålet om fordeling av strukturkvoter. I meldingen tas tidsbegrensning på struktur opp. Dette utdraget er også tatt med i høringsnotatet. Der står det på s. 93:

I et system hvor strukturkvotene tildeles med en forhåndsfastsatt tidsbegrensning, vil de etter utløpet av denne tidsbegrensningen bli omfordelt mellom fartøyene i gruppen, også til de fartøy som har hatt strukturkvote. Det vises til figur 5.1, som illustrerer denne effekten. Dette innebærer at kvotene fra de uttatte fartøyene, etter å ha vært tildelt som strukturkvote med tidsbegrensning en periode, deretter fordeles som grunnkvote uten tidsbegrensning.

I kapitlet 5.4.7 «Samlet vurdering og konklusjon» på side 97 skriver departementet:

Det må i denne forbindelse også tas i betraktning at strukturkvoter med forhåndsfastsatt tidsbegrensning, etter utløpet av tildelingsperioden blir omfordelt innad i fartøygruppen og dermed blir en del av fartøyenes grunnkvote.

Dette er ytterligere presisert på side 102:

For det andre må det presiseres at det ikke vil bli slik at det samlede kvotegrunnlaget for den som blir tildelt strukturkvote, som består av grunnkvote pluss strukturkvote, vil falle bort etter utløpet av den

forhåndsfastsatte tidsbegrensningen. Grunnkvoten består. Grunnkvoten vil faktisk også øke – alle andre forhold like – som følge av refordelingen i gruppen av den samlede strukturvoteandelen etter utløpet av tildelingsperioden.

Det står altså at grunnkvoten skal øke, det står ingenting om at gjenværende strukturvote skal øke. Dette må etter vår mening tolkes i retning av at det var ment at bare grunnkvoten skal øke som følge av tilbakefall, jf. «alle andre forhold like».

Pelagisk Forening mener at forarbeidene, både for enhetsvote og strukturvote, har gitt tydelige signaler om at begge deler, når utløpet er der, skal tilbake til gruppen og til grunnkvoten. Vi mener det derfor foreligger en legitim forventning at strukturvotene skal til flåtegruppen og grunnvote.

Vi kjenner likevel til at noen har en forventning om at strukturgevinsten skal fordeles til grunn+struktur tilsvarende slik avkortning har blitt praktisert. Men ut fra hvor tydelig det står i de nevnte forarbeidene mener vi dette er en oppfatning som noen har hatt og som har spredt seg næringen uten at dette dermed er en riktig forståelse av hvordan ordningen var tiltenkt.

Mulige konsekvenser av fordelingen

Akkurat som vi poengterte innledningsvis er Pelagisk Forening opptatt av å beholde en differensiert flåte som også skal bidra til sysselsetting og bosetting.

Pelagisk Forening mener en må vurdere om, og i hvilken grad, det er behov for ytterligere strukturering, eller om ytterligere konsentrasjon av kvoter bør bremses, akkurat som notatet tar opp. Vi mener at det har vært nødvendig med strukturering i flåten og at de ulike kapasitetsreducerende tiltak som har virket har bidratt både til redusert antall fartøy og økt lønnsomhet. Selv om vi har redusert antall fartøy i strukturordningen har man ikke redusert fangstkapasiteten tilsvarende fordi nye fartøy er mer effektive enn de som ble tatt ut.

Dersom det skjer en fordeling til grunn+struktur er vi bekymret for at det i seg selv øker strukturviljen. Dette gjelder særlig i flåtegruppene med få aktører og i forkant i enkelte store tilbakefallsår. I de årene vil det innebære en stor fordel for enkeltfartøy å ha stor andel strukturvoter. Vi må også huske at den reduserte avkortningen for flere flåtegrupper kan ha gjort at strukturering har større fordeler enn ulemper for enkeltaktøren.

Dersom struktureringen øker er vi også bekymret for at kapitalbehovene øker. Vi frykter blant annet at dette igjen kan gjøre det vanskelig å komme inn som ny aktiv eier og gjøre generasjonsskifter mer utfordrende. Dette kan føre til økt press for å få inn kapital fra eksterne investorer på eiersiden. I neste omgang kan dette utfordre kravene til en fiskereid flåte. Dette er et helt sentralt element av næringen som er unntatt EØS-lovgivningen, og har historiske røtter langt tilbake til 1930-tallet. Pelagisk Forening ønsker en fiskereid flåte fortsatt.

Havressursloven legger til grunn at ressursene tilhører fellesskapet. Det mener vi

det fortsatt skal være. I flåtegrupper med få aktører er vi urolig for at økt strukturering kan gjøre at det blir for få aktører igjen.

Faktiske konsekvenser for ringnot – en øvelse

Pelagisk Forening har gjort noen regneøvelser for å danne oss et bilde av effektene av tilbakefall til grunn versus til grunn+struktur. Dataene er hentet fra Fiskeridirektoratets åpne løsning der de har modellert tilbakefall av strukturkvote til grunn eller til grunn+struktur. Dataene forutsetter stopp i strukturen per nå. Dette må selvfølgelig tas hensyn til i vurderingene.

Vi har i øvelsen fokusert på ringnot. Denne gruppen er valgt fordi det er en begrenset gruppe fartøy, og vi har mange medlemmer i denne gruppen. Vi har forsøkt å se på situasjonen i 2028 og 2033. Årene er valgt siden dette er første år etter de to store tilbakefallsårene. Vi har i tillegg sett på 2043 som er første året etter utløp av alle strukturkvotene; uavhengig av tilbakefallsmodell. Utrengningen vår viser følgende (med forbehold om feil):

- Et fartøy som har mye strukturkvote er best tjent med tilbakefall til grunn+struktur. Fordelen blir også ganske stor avhengig av varigheten på gjenværende strukturkvote. Fordelen for enkeltfartøy går på bekostning av et stort antall fartøy.
- Av totalt 72 fartøy i ringnot vil 43 fartøy i 2028 være best tjent med tilbakefall til bare grunn. I 2033 er dette tallet økt til 55. Følgelig vil 29 fartøy i 2028 være best tjent med tilbakefall til grunn+struktur, og 17 i 2033.
- Størsteparten av de fartøy som har fordel av tilbakefall til grunn+struktur i 2028 vil ha en enda større fordel i 2033.
- Noen av strukturkvotene som forfaller i 2032 og fordeles i 2033 er strukturkvoter som er gjort om fra evigvarende til tidsavgrenset.
- Fra og med 2033 er det ingen som har strukturkvote som er konvertert fra evigvarende til tidsavgrenset. Det er verdt å merke seg at de som i 2033 er best tjent med tilbakefall til grunn+struktur har strukturert etter at strukturkvoter ble gjort tidsavgrenset og det i forarbeidene kom frem at strukturgevinst etter utløp skulle fordeles til grunnkvote.
- Av topp 10 fartøyer som i 2028, og i 2033, har størst fordel av tilbakefall til grunn+struktur er 9 hjemmehørende enten i Hordaland eller Møre og Romsdal. Det er ikke de eksakt samme 10 fartøyene i 2028 som også ligger på topp 10 i 2033.
- Sum av de topp 10 fartøyene som i 2028 har størst fordel av tilbakefall til grunn+struktur utgjør en fordel på totalt 108 basistonn i forhold til tilbakefall til grunn. I 2033 er dette tallet økt til 401 basistonn.
- For de 20 fartøyene på plassen mellom 9 og 29, som i 2028 har fordel av

tilbakefall til grunn+struktur, utgjør dette totalt 76 basistonn (3,8 basistonn i gjennomsnitt).

- I 2028 vil 15 fartøy som fremdeles har gjenstående strukturkvote være best tjent med tilbakefall kun til grunn. Disse 15 fartøyene har mellom 69 og 126 basistonn i gjenstående strukturkvoter. Vi har trodd at det skal lite strukturkvote til for at man tjener på tilbakefall til grunn+struktur. I regneeksempelet vårt viser det at dette ikke stemmer.
- Troms og Finnmarks andel av totalt antall basistonn i 2028 og i 2033 øker litt dersom tilbakefall skjer til bare grunn. Det samme skjer for Sogn og Fjordane og for Rogaland. Dette skjer fordi samtlige fartøy i disse fylkene har fordel av tilbakefall til grunn. Dersom tilbakefallet skjer til både grunn+struktur vil disse fylkenes andel minske. Nå har vi kun sett på to utvalgte år. Det vil være ulikhet i fordelingen mellom fordeling til grunn og til grunn+struktur i alle fordelingsårene. Men denne ulikheten vil være midlertidig og inntil alle strukturkvoter er forfalt, jf. at modellen til Fiskeridirektoratet forutsetter stopp i struktur.

Vi har i tillegg sett litt på hva som har skjedd før og hva som skjer i 2043 når alt av strukturkvoter er fordelt. Igjen, med forbehold om feil:

- De umiddelbare fordelene og ulempene ved fordeling til grunn versus grunn+struktur er midlertidig på grunn av Fiskeridirektoratets prinsipp i dataene om at struktur stoppes. Det gjør at i 2043 når alt av struktur er fordelt, uavhengig av om det er fordelt til grunn eller til grunn+struktur, viser en tydelig trend; fartøy med stor grunnkvote har fått størst andel av gevinsten.
- Det er totalt 41 412 basistonn i ringnot. 10 599 basistonn av disse er strukturkvoter. Dersom man hadde strukturkvotene denne likt til alle 72 fartøy gir det 147 basistonn til hvert fartøy. Ved en slik fordeling vil de to nordligste fylkene ha en større andel av ringnot sine totalt antall basistonn. Dette ville være gjeldende ved første tilbakefall av strukturkvote og en permanent endring som også ville vært der etter 2043.
- Uavhengig av om gevinsten fordeles til grunn eller grunn+struktur vil de største fartøyene i ringnot, som har en grunnkvote på 500 basistonn, fått ytterligere 172 basistonn hver i 2043. Mens fartøyet med lavest antall basistonn i grunnkvote vil få ytterligere 88 basistonn. Dette spiller også inn for hvordan strukturgevinsten fordeler seg geografisk, både midlertidig og permanent.
- Med utgangspunkt i antall fartøy i 1980 og antall kvotefaktorer i dag kan det se ut til at det har skjedd en geografisk omfordeling av kvotefaktorer.

Det kan av dette regneeksempelet se ut som at gevinsten kan gi både midlertidig og/eller permanent påvirkning på geografisk fordeling av kvoterettigheter avhengig

av fordelingsløsning.

I tillegg

Pelagisk Forening har i tillegg sjekket enkeltarter og enkeltfartøy i andre grupper. Trenden er som forventet at mye strukturkvoter gir positiv uttelling ved tilbakefall til grunn+struktur. Ut fra de vi har sjekket er mange likevel best tjent med tilbakefall til grunn.

Konklusjon

Funnene over viser at valg av modell for fordeling av strukturgevinst vil ha konsekvenser både på enkeltfartøynivå men også på hvordan kvoterettighetene fordeler seg geografisk. Fartøy som har strukturert mye etter gjenåpning av strukturordningen i 2007, når det var tydeliggjort et tilbakefall til grunn, får en stor fordel om tilbakefall skal skje til grunn+struktur enn til bare grunn.

Vi forventer at denne type utredninger, og særlig hvordan strukturgevinsten fordeles geografisk og ellers er i tråd med formålparagrafene i fiskerilovgivningen ved ulike modeller, ville vært en del av konsekvensutredningen av denne problemstillingen. Vi mener det er beklagelig. Kunnskap om dette må ligge til grunn når næring og myndigheter skal ta stilling til disse spørsmålene. Vi viser nok en gang til det vi skrev i innledningen vår om krav til en grundig konsekvensutredning.

Vi har også diskutert om tilbakefall bør differensieres på flåtegruppe, men vi mener at det foreløpig ikke er tilstrekkelig grunnlag til å si noe om.

Ut ifra de ovennevnte foreløpige funnene, og det vi anser som det mest sannsynlig var forventet, særlig etter det som kom frem i stortingsmeldingen, har vi derfor konkludert at vi anbefaler at tilbakefall av strukturgevinst skal til grunnkvote.

Rangering av modellene

Vi ønsker følgende rangering:

1. Modell 2: fordeling til grunn, hjemmelslengde
2. Modell 3: fordeling til grunn og struktur, hjemmelslengde
3. Modell 1: fordeling til grunn til faktisk lengde

Vi anser at det skjer en for stor omfordeling mellom grupper dersom det skjer til faktisk lengde. Dette er grunnen til at denne er nederst.

Fordi vi kjenner til at det kan ha vært en oppfatning i næringen om at tilbakefall skal skje til grunn+struktur har vi lagt den inn som vårt andre valg.

Vi påpeker likevel at dette er valget basert på den begrensede informasjonen vi har om effektene av de ulike modellene.

Alternative løsninger for fordeling

Vi viser til det vi skrev over om forventet legitim fordeling til gruppene i kapittelet over.

De alternative modellene er etter vår mening ikke i tråd med intensjonen bak ordningen. Vi mener at ideene er lite gjennomtenkt og ikke tilstrekkelig konsekvensutredet. Dersom departementet velger å gå videre med noen av disse må vi vite konsekvensene av å gjøre det. Ikke bare den umiddelbare konsekvensen på kvotenivå for enkeltfartøy, men virkningen for hele flåtegrupper og for samfunnet rundt.

Ekstra kvote kan ikke brukes til det som ansees som gode ideer her og nå. Dette har vi god erfaring med i næringen, og må leve med konsekvensene av i dag. Slike tiltak må man bruke penger for å løse, ikke kvote.

Forslagene gir heller ikke god forutsigbarhet for næringen.

Utfordringer

Sammenslåing på tvers av grupper

Vi vil at strukturgevinst skal gå tilbake til den gruppen den kom fra, uavhengig av om den gruppen har hatt tilgang til struktur eller ikke.

Kvotetak

Pelagisk Forening ønsker å beholde dagens kvotetak.

Fiskeridirektoratet har på sin løsning illustrert fordeling av strukturgevinst ved å legge det «oppå» fartøyenes kvoter i dag. Vi har per i dag ikke noe informasjon om *hvordan* strukturgevinst er tenkt fordelt; om det er tenkt fordelt oppå dagens kvoter, eller at det «forsvinner» inn i gruppekvoten tilsvarende slik avkortning gjør på, for eksempel, ringnot i dag.

Pelagisk Forening har vært aktiv i diskusjonen om kvotetak tidligere. Vi var imot at kvotetaket ble økt til 850 og skrev den gang:

For kvart farty som forsvinn som følge av struktur blir det tap av arbeidsplassar, både på sjø og land. Det er utvilsamt at strukturering i fiskeflåten har, og har hatt, stor negativ verknad for sysselsetjinga i leverandørindustrien og verkstadnæringa.

Forslaget er òg i strid med havressurslova § 1 «Formålet med lova er å...medverke til å sikre sysselsetjing og busetjing i kystsamfunna.»

Pelagisk Forening vil òg peika på at foreininga generelt er skeptisk til at farty og arbeidsplassar forsvinn ved at fiskerilisensar blir sått saman. Pelagisk Forening meiner det er viktig å vera klar over kva som er konsekvensane av for konsentrert struktur for fiskeri- og distriktsnoreg. Verknadane vil vera

ekstra negative for havfiskeflåten i Nord-Noreg.

Kvotetaket for flere av gruppene er relativt. Det betyr at dersom strukturgevinst forsvinner inn i gruppeknoten vil man ikke bryte kvotetaket. Kvotetaket vil likevel utgjøre en stadig større andel av fartøygruppens kvote. For eksempel: i juni 2014 var det totalt 41 768 basistonn i ringnot. Et tak på 850 basistonn ville da tilsvare 2,035 % av ringnotkapasiteten. Med dagens totale basistonn på 40 412 tilsvarer taket 2,05 %. Dersom strukturkvotene skal «forsvinne» som kvotefaktorer, vil vi i 2043 ha 30 813 basistonn igjen, og taket på 850 basistonn ville da tilsvare 2,76 % av ringnotkapasiteten.

Andelen av totalt antall kvotefaktorer/basistonn/osv. til det enkelte fartøy blir bare høyere. Kakestykkene blir færre og større, men selve kaken blir ikke større. Kvotetaket blir ikke brutt siden kvotetaket er relativt og ikke reelt. Dersom man i tillegg tillater ytterligere strukturering etter at gevinsten er fordelt vil man i teorien kunne strukturere flåtegruppen tom for fartøy.

Uavhengig av metode vil enkeltfartøy nå kvotetaket veldig snart. Noen fartøy vil etter hva vi kan se det allerede nå taket i 2026. Det er derfor viktig at det før den tid blir avklart hvordan fordelingen skal skje, og eventuelt hva som skal skje med det overskytende.

Det er vårt ønske at kvotetaket blir stående. Det bør ikke økes. Strukturering øker gjeldsbelastningen for rederiene, noe som ofte fører til et ytterligere press for å få forbedrede strukturordninger for rederier som allerede har store kvoteandeler. Vi har ikke noen løsning på problemet, men vi forutsetter at det blir en høring dersom det kommer konkrete forslag på hvordan dette skal løses. Pelagisk Forening vil ikke øke kvotetaket.

Eierkonsentrasjon

Dette er et viktig moment for å unngå for stor eierkonsentrasjon i næringen. Vi ber om at eierkonsentrasjonsreglene ikke endres.

Torskeførere med leveringsplikt

Dette er et eksempel på gode formål som fikk tildelt kvote, og ikke penger. Torskeførerne med leveringsplikt har hatt en pulverisering av kravene sine. Det enkleste er nok å slette de. Leveringsplikten var opprinnelig ment å skape videreforedling på land i kystsamfunn i nord. Med tanke på at den minste flåten under 11 m bidrar til bosetting og sysselsetting, samt at de leverer råstoff til lokale anlegg; kanskje leveringspliktige strukturkvoter kan fordeles til denne flåten på en eller annen måte?

Rekrutteringskvoter

Pelagisk Forening mener at rekrutteringskvoter som per i dag er grunnkvoter og/eller rekrutteringskvoter som er omgjort til strukturkvoter ikke skal få strukturgevinst. Dersom fartøyet har alminnelige kvoter, skal de få gevinst. Men dersom de for eksempel har en grunnkvote og en strukturert rekrutteringskvote er det kun grunnkvoten som skal få gevinst.

Notat 4: Kvotefordeling for nordøstarktisk torsk og norsk vårgytende sild

NVG sild

Pelagisk Forening har ingen merknader til nåværende kvotefordeling. Ordningen har virket i for kort tid til å kunne komme med en evaluering. Pelagisk Forening er i størst mulig grad opptatt av forutsigbarhet og kunne derfor tenkt seg tilbake til den gamle fordelingen med sildestigen. Den er gjennomarbeidet over flere år og er godt kjent.

Torsk

Kvotefordeling

På høringsnotatet står det på side 13:

Departementet viser til at nivået på norsk totalkvote på nordøstarktisk torsk har vært stabilt og høyt over tid. Siden 2010 har den norske kvoten vært over 282 729 tonn. Videre har Norge og Russland mål om å maksimere det langsiktige uttaket av torsk, og i den gjeldende forvaltningsplanen skal den totale kvoten ikke variere med mer enn 20 prosent mellom år. Dersom totalkvotenivået likevel skulle reduseres så kraftig at kystflåten ikke vil ha anledning til å drive et lønnsomt fiske, vil norske myndigheter kunne vurdere tiltak som blant annet endringer i fordelingen av kvoten i tråd med havressurslovens formål om: «å sikre ei berekraftig og samfunnsøkonomisk lønsam forvaltning av dei viltlevande marine ressursane og det tilhøyrande genetiske materialet og å medverke til å sikre sysselsetjing og busetjing i kystsamfunna.».

Å argumentere med at vi har like målsetninger med Russland og at dette er «nok» for å kunne opprettholde en stor nok kvote av torsk, hyse og sei nord for 62° er fra vårt ståsted lite gjennomtenkt. Ut fra det vi per i dag vet om Russland sin oppførsel mener vi at denne argumentasjonen er naiv. Til sammenligning har vi svært godt nabolikskap rundt Nordsjøen, men vi er fortsatt ikke blitt enig om en makrellfordeling.

Generelt er Pelagisk Forening enig i at faste fordelingsmekanismer kan fungere greit; men de har fått virke for kort til at vi kan komme med konkrete tilbakemeldinger. Men vi vil poengtere at trålstigen har fungert svært godt i lang tid. Ordningen har vært innarbeidet både for næring og forvaltning, og vi stiller spørsmålsteget ved om faste fordelingsmekanismer er en så drastisk forenkling all den tid departementet mener at dersom kvoten blir for liten vil man alltid kunne tilpasse seg, jf. uttalelsen i avsnittet over. Men det står ingenting om tilpasning den andre veien dersom kvoten blir stor.

Trålstigen, som sildestigen, er en skjør enighet man har kommet frem til mellom forvaltning og næringsorganisasjonene. Vi kan ikke se at dagens modell har store fordeler som taler for å beholde den. Vi ønsker derfor en gjeninnføring av trålstigen. Pelagisk Forening er i størst mulig grad opptatt av forutsigbarhet og kunne derfor tenkt seg tilbake til den gamle fordelingen. Den, akkurat som sildestigen, er gjennomarbeidet over flere år og er godt kjent.


Åpen gruppe

Vi viser til vår oppfordring tidligere i vårt svar om å ta opp åpen gruppe sin rolle i norsk fiskerinæring.

Siden vi er for å gå tilbake til trålstigen mener vi at fordelingen til åpen gruppe som da ble tatt fra konvensjonell bør ligge fast. Det er svært vanskelig å endre fordelingen og samtidig skal «fordelingen mellom flåtegruppene ikke endres vesentlig», jf. stortingsvedtak 549-559 (2019-2020). Det er en vanskelig praktisk øvelse.

Med hilsen

Pelagisk Forening - Pelagisk Servicekontor AS



Mariann Frantsen
daglig leder



Mia Høgi
seniorrådgiver