

Høringssvar – gruppeinndeling i kystfiskeflåten og relevante størrelsesbegrensninger

Det vises til Nærings- og fiskeridepartementets (NFD) høringsnotat om gruppeinndeling og størrelsesbegrensning i kystfiskeflåten med høringsfrist 7. oktober då. Dette brevet er Fiskeridirektoratets uttalelse til notatet.

Innledning

Høringen er et ledd i NFDs arbeid med en stortingsmelding om kvotesystemet i fiskeriene, der det blant annet ønskes å se gruppeinndelingen og størrelsesbegrensningene i kystfiskeflåten i sammenheng. Gruppeinndelingen har som formål å bidra til å opprettholde diversitet i fiskeflåten og sikre relativt like konkurransevilkår mellom fartøyene innad i gruppene. Gruppene har også avgrenset bruken av strukturkvoteordningen.

NFD ønsker å drøfte om gruppeinndelingen bør endres og hvordan størrelsesbegrensningene bør innrettes.

Fiskeridirektoratet anser at høringsnotatet gir en god oversikt over viktig størrelsesrelaterte forhold i reguleringen av kystgruppenes fiskerier. Notatet gir en god oppsummering av hvilke data som er tilgjengelige i dagens merkeregister og diskuterer kvaliteten på disse. Størrelsesrelaterte utviklingstrekk i fiskeflåten introduseres sammen med hvordan slike parametere har relevans også i andre deler av fiskeriregelverket. NFD gir også en vurdering av utvalgte parametere.

NFD ønsker høringsinstansenes synspunkter på følgende momenter:

- Bør gruppeinndelingen endres som foreslått i stortingsmeldingen?
- Tidspunkt for innplassering
- Varighet av eventuell overgangsordning
- Hvilke størrelsesparametere bør benyttes
- Dimensjonering av størrelsesgrensene (forholdsmessighetsinstruksen)

Bør gruppeinndelingen endres som foreslått i stortingsmeldingen?

I dagens kystfiskeflåte har det vokst frem et visst misforhold mellom relativt mange fartøys hjemmelslengde og største lengde. I en del tilfeller har dette også medført at fartøy har en største lengde utenfor hjemmelslengdeintervallet som definerer reguleringsgruppen. Innstrammingen av forholdsmessighetsinstruksen har i stor grad stoppet muligheten for endringer som påvirker sistnevnte, men det kan fortsatt gjøres endringer innenfor intervallet.

Ettersom spørsmålet som stilles berører flere fiskeripolitiske og andre mål er det ikke Fiskeridirektoratets rolle å komme med samlede anbefalinger. Vi vil heller forsøke å belyse problemstillingen primært ut fra effekten på de spesifikke målene for gruppeinndelingen, men også ut fra de øvrige fiskeripolitiske målene, hvilke administrative konsekvenser en endring vil ha og hvordan dette bidrar til et enkelt og oversiktlig kvotesystem.

I høringsnotatet fremholdes det at en endring i gruppetilhørighet skaper usikkerhet og uforutsigbarhet. Fiskeridirektoratet mener at det i praksis er relativt liten forskjell mellom de beskrevne alternativene og at den største kilden til usikkerhet er den manglende avklaringen av disse forholdene. Usikkerheten er også primært knyttet til fordelingen av strukturgevinst og ikke gruppeinndelingen i seg selv. Dette er et forhold som diskuteres i et separat høringsnotat, men som har stor relevans gjennom fordelingsvirkningene det vil gi.

Differensiert fiskeflåte

Graden av differensiering i fiskeflåten er et lite operasjonalisert og målsatt begrep. Uavhengig av hvilken modell som velges vil den faktiske differensieringen ikke endres på kort sikt. På lengre sikt kan alternative gruppeinndelinger påvirke differensieringen. Det er rimelig å forvente at næringsaktørene vektlegger økonomiske forhold når de velger fartøyutforming. Driverne har over tid generelt virket i retning av at fartøyene har blitt større. Dette er godt illustrert i høringsnotatets gjennomgang av lengde, bredde og motorkraft. Hvordan disse kreftene vil virke fremover er usikkert – økte drivstoffpriser og miljøavgifter kan eksempelvis trekke i retning av mindre fartøy. Større konkurranse om arbeidskraft kan favorisere mindre arbeidsintensive større fartøy.

Det er relevant å påpeke at det er en betydelig diversitet i den samlede kystfiskeflåten. Den består av fartøy som er svært små og bare egnet for fiske i skjermet farvann, til store havgående fartøy. Ettersom det er stor overvekt i antallet relativt små fartøy vil bruk av statistiske mål som varians for å måle graden av differensiering medføre at differensieringen øker dersom det blir flere store fartøy. Dette illustrerer kanskje noe problematikk rundt dette svakt avgrensede målet og at det er behov for en nærmere politisk avklaring av dette.

I stedet for å vurdere hvordan dette målet påvirkes kan vi kommentere hvordan flåtesammensetningen påvirkes. Innenfor rammene av øvrig regelverk bestemmes fartøyutformingen først og fremst av eiernes kvoteportefølje, andre interne ressurser og forventninger til fremtiden og markedsforholdene. Det er rimelig at fartøyenes kvoteporteføljer, selv med kvotesammenslåingsordninger, vil være betydelig forskjellige fremover og slik gi sterke insentiver for variasjon i utforming. Slik kvotetakene er utformet i dag vil de også bidra til å opprettholde variasjon.

Som nevnt er den *faktiske* differensieringen i dag lik uansett hvilken modell som velges. Når det gjelder de to alternative modellene for gruppeinndeling er det rimelig å forvente at omlegging til inndeling etter største lengde på lengre sikt gir noe større muligheter for færre og større fartøy. Dette som følge av at en større andel av kvotefaktorene vil tilhøre større lengdegrupper og at flere kvotefaktorer blir tilgjengelig for strukturkvoter. I første rekke gjelder dette fartøyene under 11 m hjemmelslengde, der fartøyene med faktisk lengde over 11 m vil få tilgang på strukturkvoteordningen. Disse kan da inngå i kvoteporteføljer som favoriserer større fartøy. Det samme vil skje i nåværende gruppe 21-28 m. Her vil kvoter fra mindre lengdegrupper øke potensialet for samling av kvoter på enkeltfartøy i større grad enn i sine opprinnelige grupper der både lavere kvotetak og lavere grunnkvotefaktorer bidrar til at færre faktorer kan tilhøre ett fartøy.

Disse effektene er ikke uvesentlige, ettersom en betydelig andel av fartøyene under 11 m hjemmelslengde er faktisk større enn 11 m og en betydelig andel av gruppen 15-21 m sine kvotefaktorer er samlet på fartøy med største lengde over 21 m.

Samlet sett er det rimelig å forvente at det vil være en betydelig variasjon i fiskeflåten uansett hvilken gruppeinndeling som velges, men at det på lengre sikt vil være noe større reduksjon i antall fartøy og en noe større andel større fartøy med innplassering etter største lengde. Andre gruppeinndelingsparametere vil gi utslag som er avhengige av grenseverdiene som settes, men også her er det grunn til å forvente en betydelig variasjon i fremtiden.

Konkurransevilkår

Differensieringen i flåten endres ikke på kort sikt. Når det gjelder konkurransevilkårene i gruppene kan disse endres også på kort sikt ettersom fartøysammensetningen i gruppene endres. Der

konkurransesvilkår påvirkes av sammensetningen vil også valget av modell få betydning på kort og lengre sikt.

Her er det viktig å påpeke at konkurranseaspektene har endret seg betydelig fra da Finnmarksmodellen ble innført, og har ikke lengre samme relevans. Tidligere var det langt større grad av overregulering av økonomisk attraktive fiskerier som eksempelvis torskefiskeriet. I dag er disse i stor grad fartøyskvoteregulerte, og med svært liten konkurranse mellom fartøyene om kvoteandeler. En del fiskerier er fortsatt regulert med maksimalkvoter. I disse er det generelt lite konkurranse om kvotene, og det er i langt større grad variasjoner i fartøyenes etterspørsel etter kvoter som er bakgrunnen for reguleringen.

Når det gjelder de to modellene vil effektene være relativt små. For fartøy med hjemmelslengde under 11 m kan valget av modell få en viss betydning, men denne vil avhenge av hvordan kvotene fordeles dersom fartøyene innplasseres etter største lengde. Dersom fartøyene med største lengde over 11 m tilgodeses med en stor andel kvoter, kan overreguleringen for de gjenværende bli redusert. I motsatt fall kan overreguleringen økes.

I en del fiskerier kan konkurransen om areal være relevant og gi fortrinn til større fartøy. I enkelte fiskeri og områder er det regler som skal ivareta hensynet til mindre fiskefartøy. Disse reglene er i hovedsak allerede knyttet til største lengde, slik at valget av modell får en viss betydning gjennom at modellen med innplassering etter største lengde vil gi insentiver til noe større andel større fartøy. Effekten vil imidlertid være liten. Om andre størrelsesparametere benyttes kan disse selvsagt få betydning avhengig av grensene som fastsettes. Imidlertid er de fiskeriene der størrelse er en reguleringsparameter generelt preget av liten konkurranse. Unntak er kanskje fiskeriene etter blåkveite, kongekrabbe, leppefisk og makrell.

Bærekraftig ressursutnyttelse

Et overordnet mål i fiskeripolitikken er at forvaltningene av ressursene skal være bærekraftig. Hensynet til økologisk bærekraft ivaretas i stor grad gjennom totalkvoter, minstemål og andre begrensninger og påvirkes etter Fiskeridirektoratets syn i liten grad av gruppeinndelingen. Fangsteffektiviteten er gjerne større for større fartøy, slik at disse har potensial for å påvirke lokale bestander negativt. Disse kan også påvirke fangstbarheten på et område i større grad enn mindre fartøy, og slik gi en ekstern effekt for andre fiskefartøy. Sannsynligvis vil største lengde som ny gruppeinndeling gi noe større fartøy i gjennomsnitt, primært som følge av fordelingen av strukturgevinst. Effekten vil imidlertid være liten.

Utslippene av klimagasser påvirkes heller ikke på kort sikt, og skal også primært ivaretas gjennom andre virkemidler som miljøavgifter. Større fartøy har generelt høyere drivstoffintensitet enn små i bunnfiskeriene (som er mest påvirket av spørsmålet om gruppeinndeling). Dersom den faktiske kvotefordelingen går i retning av større fartøy vil dette trolig medføre noe høyere drivstofforbruk. Effekten er imidlertid liten og usikker ettersom den også påvirkes av mange andre forhold. Det kan eksempelvis være bedre muligheter for installasjon av alternative fremdriftsteknologier på større fartøy.

På lengre sikt kan gruppeinndelingen også påvirke utslippene gjennom insentivene til drivstoffeffektiv skrogutforming. Vi observerer at en del aktører opplever at lengdebegrensningene, som jo vil være til stede i begge modellene, kommer i konflikt med volumbehovet for å oppnå et effektivt fartøy. Disse velger da bredere og høyere fartøy, og disse har gjerne et høyere drivstofforbruk. Modellen med inndeling etter største lengde vil plassere en større andel av kvotene

på fartøy som i mindre grad omfattes av lengdebegrensningene. Disse vil dermed i mindre grad ha behov for å bygge «paragrafbåter» og kan velge skrogutforminger som er mer drivstofføkonomiske.

Nettoeffekten av disse to komponentene er usikker.

Økonomi

Generelt vil begrensninger i aktørene sin frihet til å velge fartøyutforming dempe effektiviteten. I noen tilfeller er restriksjonene biologisk begrunnet, og bidrar til å kompensere for eksternaliteter, og slik være økonomisk rasjonelle. Eksternaliteter oppstår når en aktør sine aktiviteter påvirker andre uten at førstnevnte må bære kostnaden for påvirkningen. I dette tilfellet er begrensningene satt for å opprettholde diversiteten i fiskeflåten og konkurranseforholdene mellom aktørene. Som nevnt er det usikkert om ikke økonomiske og andre drivere vil bidra til å opprettholde dette, samt at konkurranseperspektivet har mistet mye av sin relevans. Det lite definerte målet vanskeliggjør også vurderingene.

Om dette er tilfelle taler dette for å fjerne restriksjoner som ikke bidrar til positive ressurseffekter eller korregerer for negative eksternaliteter. Strengt begrensninger vil gi negative økonomiske utslag. Samtidig er det viktig å være oppmerksom på vekselvirkningen med kvotetak, som er en annen begrensning med formål om å begrense konsentrasjonen av fiskeflåten. For gitte kvotenivå og -porteføljer er det rimelig å anta at det vil være ulike fartøyutforminger som er mest effektive. Større kvoter vil sannsynligvis tale for større fartøy. Med dagens kvotetak er det rimelig å anta at restriksjonene er begrensende for fartøyenes effektivitet.

Større frihet til å utforme fartøy vil gi større effektivitet og bedre økonomisk utbytte. Det er som nevnt vanskelig å forutsi hvilken fartøyutforming som vil være optimal i fremtiden og dermed størrelsen på denne påvirkningen. Dersom driverne fremover favoriserer mindre fartøy, vil effekten være svært liten.

Modellen med inndeling etter største lengde vil medføre at flere får anledning til å benytte strukturkvoteordningen, og gjennom dette gi noe større positiv bedriftsøkonomisk effekt. Spesielt for aktører som allerede har posisjonert seg gjennom å eie flere fartøy vil dette gi positive bedriftsøkonomiske effekter. Dette vil også avhenge av hvordan samfiskeordningen innrettes. Dersom det fortsatt gis anledning til samfiske med seg selv og avkortningssatsen ved bruk av strukturkvoteordningen er høy, kan dette medføre at fortsatt samfiske gir best økonomi, og man vil dermed ikke realisere de økonomiske gevinstene. For aktører som må betale markedspris for strukturkvoter vil den bedriftsøkonomiske effekten være begrenset, men positiv.

Samfunnsøkonomisk vil modellen med største lengde gjennom samme mekanisme også gi noe høyere positiv effekt. Her vil alle struktureringer gi positiv effekt, uavhengig av prisen som betales for strukturkvoten.

Sysselsetting og bosetting

Det forventes generelt små forskjeller i sysselsettingseffekter mellom de to modellene, men det må påpekes at kunnskapsgrunnlaget rundt dette er mangelfullt. På kort sikt gir innretningen svært små effekter. Denne vil primært være relatert til forskjellene for fartøy under 11 m hjemmelslengde som får tilgang på strukturkvoteordningen ved innplassering etter største lengde og hvordan disse tilpasser seg bortfallet av samfiske med seg selv. Det er noe uoversiktlig hvilke utslag som kan forventes av de ulike modellene og disse vil også påvirkes av eventuelle spesialordninger for samfiske med seg selv og de potensielle eiermessige tilpasningsmulighetene som aktørene kan gjøre.

For de øvrige gruppene vil sysselsettingen trolig påvirkes noe på sikt gjennom at en større kvoteandel samles på lengre fartøy. Den friere fartøyutformingen vil gjennom strukturering og andre kvoteoverføringer fører til at fartøyene i gjennomsnitt er noe større. Disse har generelt noe lavere sysselsettingsintensitet, og vil trolig bidra til noe redusert sysselsetting. Dette er imidlertid usikkert og påvirkes også av mange andre forhold, eksempelvis kan bruken av utskiftningsmannskap variere.

Administrasjon og transparens i kvotesystemet

Administrasjonen av fiskeriene vil til en viss grad påvirkes av hvilken modell man velger. I dag må det gjøres differensieringer i overreguleringen i eksempelvis torskefiske for å ivareta konkurransen innad i gruppen. Kvoteregnskapet krever også ekstra arbeid for å plassere fangster på riktig hjemmelslengdegruppe. Med en overgang til største lengde vil dette arbeidet forenkles.

Bruken av begrepet hjemmelslengde kompliserer spesielt utenforstående sin forståelse av kvotesystemet og bidrar til dels til misoppfatninger av strukturen i fiskeflåten. Gruppeinndeling etter største lengde vil bidra til å redusere kompleksiteten og bedre samsvaret mellom begrep og virkelighet.

Man kan kanskje unngå en del av forvirringen og misforståelsene relatert til de to lengdebegrepene om man erstattet meterangivelsen med et gruppenavn og kode – eksempelvis kunne hjemmelslengde til 11 m erstattes med «hjemmelsgruppe 1». Den spesifikke hjemmelslengden har i dag liten relevans. Kvoter tildeles etter tillatelsens kvotefaktor og hjemmelslengden gir et betydelig handlingsrom innenfor et relativt vidt lengdeintervall.

Skjæringstidspunkt for innplassering

For å unngå uproduktive tilpasninger og av rettferdighetshensyn vil det etter Fiskeridirektoratets syn være fordelaktig å benytte den allerede implementerte dato.

Varighet for overgangsordning

Av hensyn til enkelhet i forvaltningen og for å unngå å måtte opprettholde historikken i registrene over lang tid bør aktørene ikke gis svært lang tidshorisont til å bestemme seg. Dette vil også kompliseres av overføringer av tillatelser. For svært mange vil de økonomiske incentivene til å velge det største alternativet være sterke.

Flere hensyn taler for at aktørene bør gis lengre horisont for å gjennomføre den faktiske endringen. Det kan ta tid å finne frem til gode utskiftningsmuligheter for fartøyene, og spesielt kontrahering av nybygg kan være en tidkrevende prosess. Andre høringsinstanser er trolig i bedre posisjon til å gi innspill om nødvendig tidshorisont.

Hvilke parametere bør benyttes som begrensninger?

Den tidligere diskusjonen av differensiert flåte og konkurranseposisjon ovenfor gjelder også for eventuelle nye parametere som størrelsesbegrensninger. Effekten av ulike størrelsesparametere som begrensninger er vanskelig å vurdere ettersom målene er lite definerte og ikke minst at kunnskapen om årsaks-virkningssammenhengene er begrenset. Dette gjør det vanskelig for Fiskeridirektoratet å komme med anbefalinger. Vi vil derfor kommentere noen forhold vi anser som betydningsfulle.

Det er grunn til å anta at det også i fravær av eksplisitte størrelsesbegrensninger vil være betydelig diversitet i fiskeflåten – kvotegrunnlagene er vidt forskjellige, næringsaktørene har ulike bedriftsinterne ressurser og forutsetninger og de store naturgitte variasjonene gir også variasjoner i hvilke fartøygrupper som gjør det best økonomisk. I tillegg er det store forskjeller i hva markedet etterspør. Om den variasjonen som naturlig vokser frem av dette, i fravær av reguleringer, er

tilstrekkelig er et politisk spørsmål. Ettersom målet er lite definert er det også med reguleringer vanskelig å vurdere for andre hva som er tilstrekkelig måloppnåelse.

Som tidligere nevnt vil begrensninger når de er bindende og ikke begrunnet ut fra ressurs- eller eksternalitets-hensyn medføre at effektiviteten reduseres. Det er også velkjent fra både litteratur og praksis at begrensninger i en dimensjon gjerne fører til at aktører utnytter de uregulerte dimensjonene. Fartøy bygges bredere, høyere og med større motorkraft enn de ville blitt uten regulering av lengde. Dette bidrar til økonomisk suboptimale løsninger og kan også ha negative effekter på forhold som drivstofforbruk, kvalitet på fangsten og mannskapsforhold.

For å gi aktørene gode muligheter og insentiver til å velge effektive løsninger følger det av dette at man enten må regulere flere av disse kapasitetsrelevante dimensjonene eller indikatorer som inkluderer disse. Sistnevnte vil være å foretrekke, da det er krevende å regulere flere dimensjoner samtidig. Det vil også være administrativt å foretrekke om målene er objektive og lett kontrollerbare. For både myndighetene og næringsaktørene vil det være gunstig om parameteren allerede beregnes og benyttes.

Viktige variabler for fiskeflåten er lengde, bredde, høyde, volum og motorkraft. Lengde har vi sett medfører betydelig problematikk, og det vil kanskje være spesielt vanskelig å opprettholde begrensningene når de viser seg å gi utforminger med høyere drivstofforbruk. At begrensningene kommer under press fra næringsaktører har man erfaring fra i fiskeriene, eksempelvis da 28-metersgrensen ble erstattet av en lasteromsbegrensning. Argumentet fra aktørene var da blant annet at fartøyene hadde dårlige sjøegenskaper og ga dårlige arbeidsforhold.

Lengde og bredde sammen kunne bidratt positivt, men det er som nevnt krevende å etablere de "gode" grensene da myndighetene har mindre kjennskap til god fartøyutforming enn næringsaktørene og leverandører. Aktørene vil da også kunne utnytte dimensjonene høyde og motorkraft. Dette kan også potensielt medføre problematikk rundt fartøyets stabilitet. VCU (Vessel Capacity Units) er beskrevet i høringsnotatet og inkluderer motorkraft, men ikke fartøyets høyde. Veiingen av de ulike faktorene sammen i en indikator er også problematisk. Igjen er ikke denne basert på noe som gir god fartøyutforming og vil være svært krevende for myndighetene å finne gode grenseverdier for.

Variabler som inkluderer også høyde vil være eksempelvis lasterom og tonnasje. Motorkraft er da en dimensjon aktørene står friere til å velge. Med forventninger om høye drivstoffpriser fremover er det lite trolig at aktørene ikke vil rasjonere med motorkraft, slik at denne ikke er svært viktig å regulere. Denne har også liten betydning for de fleste fiskerienes konkurranseforhold samt bruken av fiskeredskap.

Som beskrevet i høringsnotatet er det to tonnasjevariabler i merkeregisteret. En betydelig andel av fartøyene mangler opplysninger om dette. Dette vanskeliggjør bruken av disse variablene. Selv om dette i mindre grad gjelder fartøyene i lukkede fiskerier gjelder det fortsatt et betydelig antall.

Lasteromsvolum diskuteres også som en potensiell begrensning i høringsnotatet. Også denne er bare kjent for et mindretall av fartøyene og er heller ikke en variabel i merkeregisteret. Erfaring har vist at det kan oppstå problematikk rundt operasjonalisering og kontroll av denne variabelen.

Aktørene har trolig små insentiver til ikke å økonomisere med forhold som krever plass om bord. Det er imidlertid noe usikkerhet knyttet til dette og det kan være uforutsette forhold som likevel kan medføre at fartøy er større. Fiskeridirektoratet erfarer at næringsaktører sperrer av tanker og rom om bord for å komme innenfor grensen på 500 m³ i fiskerier i kystfiskeflåten. Dette er avgrensninger

som kan reverseres og vil kreve kontroller. Kontrollressurser er begrensede og slike saker vil trolig ha relativt lav prioritet. Med avstengte tanker og rom vil fartøyet være fysisk større enn det som faktisk kreves og dermed ha høyere kostnader og spesielt drivstofforbruk. Fiskeridirektoratet erfarer også at relativt store fartøy ønsker å etablere seg i kystgrupper for å posisjonere seg for å oppnå fisketillatelse i fiskeri som forventes å lukkes. I kystgruppen er det eksempel på fartøy med største lengde 55 m og lengre. Effekten på de fiskeripolitiske målsetningene vil sannsynligvis være liten, men kan ha symboleffekter.

Et betydelig fortrinn ved lasteromsvolum som begrensning er nettopp at dette gir frihet til fartøyeieren til å installere annet plasskrevende utstyr. Dette fordi eieren ikke må foreta avveininger av plassbruken mellom lasterom og annet. Eksempelvis vil man med dette kunne benytte energibærere som krever mer plass, fryseanlegg, utstyr for ivaretagelse av kvaliteten med mer. Dette kan gi rom for mange ulike strategier og tilpasninger innen samme fartøygruppe. Standal og Aasjord (2020¹) gir forslag til grenseverdier for lasterom for ulike grupper.

Ulike fiskerier stiller ulike krav til lasterom. Ettersom mange fartøy kombinerer eksempelvis pelagiske fiskerier og bunnfiskerier, vil dette medføre at man i fastsettelsen av grenseverdiene må ta hensyn til fiskeriet med størst behov for lasterom. Det vil også måtte gjøres klare definisjoner av hva som inngår i lasteromsvolumet. En slik definisjon er inntatt i deltakerforskriftens § 2d, men selv med en relativt detaljert definisjon som er gjort her har det oppstått spørsmål som illustrerer at det kan være krevende å operasjonalisere en slik variabel. Det bør også gjøres nærmere undersøkelser av de administrative kostnadene knyttet til å fremskaffe denne dokumentasjonen og kontrollen av dette. I fiskefartøyenes fartøyinstruks eller byggebekreftelse er lasteromsvolum oppgitt. Det bør gjøres nærmere undersøkelser om denne kan benyttes som grunnlag for en lasteromsvariabel og om denne kan harmoniseres med øvrige målinger av lasterom.

Fiskeridirektoratet har mottatt innspill fra næringsaktører om en potensiell størrelsesvariabel som ikke er nevnt i høringsnotatet og ikke registrert i merkeregisteret. I fiskefartøyenes stabilitetsberegninger beregnes deplasement gjennom lettskipsvekt og dødvekt. Dette kan være alternative størrelsesbegrensninger. Det bør gjøres videre undersøkelser om denne er tilgjengelig for alle fartøy. Det bør videre undersøkes om lettskipsvekt potensielt vil gi insentiver til bredere fartøy enn det som ellers vil være optimalt for samme utrustning. Spesielt gjelder dette om det er spesielle lengde/bredde/høyde-forhold som gir lavere deplasement og som motvirker insentiver til energieffektiv drift.

En ulempe med deplasement som begrensning er at eierne, i likhet med lengdebegrensning, da vil måtte gjøre avveininger mellom eksempelvis lasterom, kvalitetsfremmende utstyr og energibærere. For aktørene som opplever begrensningen som bindende kan dette medføre at de vil la være å investere i ellers rasjonelle muligheter. En aktør kan eksempelvis oppfatte lasteromsvolum som spesielt viktig og prioritere større rom i stedet for det optimale fangstbehandlingsutstyret. Dette kan spesielt gjøre seg gjeldende for fartøy som kombinerer pelagisk og bunnfiskerier. Standal og Aasjord (2020) påpeker også at det vil være insentiv til redusere vekten i eksempelvis overbygg, styrken i fartøyet og ballast. Dette kan ha uoversiktlige implikasjoner for mannskapsforhold, kvalitetsbehandling og sikkerhet.

Valgt størrelsesvariabel kan være utilgjengelig for en del fartøy. Det kan også oppstå en situasjon der dagens fartøy overskrider fastsatte grenseverdier. En mulighet kan da være å innplassere det

¹ Standal, D og H Aasjord 2021. Noen vurderinger vedr. regulering av kystfartøy (0-21 m) etter faktisk lengde og lasteroms-volum. Rapport 2021:00021. SINTEF Ocean AS.

aktuelle fartøyet i en gruppe basert på dagens tilhørighet – det være seg største eller hjemmelslengdegruppe – og la de nye kravene til størrelse være gjeldende for nybygg og utskiftninger. Dette kan medføre insentiver til å opprettholde driften av enkelte fartøy svært lenge og ut over deres rasjonelle levetid. Omfanget av dette og styrken i insentivene bør undersøkes nærmere. Det kan også fastsettes en relativt lang tilpasningstid.

Det kan også opereres med flere størrelsesbegrensninger. Eksempelvis gjelder fartøyinstruksen fartøy over 8 m og deplasement og lasterom vil ofte ikke være tilgjengelige for fartøyene under 8 m. For disse kunne man da operere med en begrensning på 8 m. Det kunne da ligge et insentiv til å bygge svært voluminøse fartøy på 8 m for å omgå begrensningen. Etter Fiskeridirektoratets vurdering vil dette være en lite attraktiv tilpasning og bare gjelde spesielle tilfeller. Vi vil likevel fraråde at det blir lagt opp til ulike former for størrelsesbegrensning da dette vil komplisere regelverket, og det er uklart hvilke tilpasninger og konsekvenser det vil få.

I tillegg til problematikken relatert til valg av parameter vil det kreves arbeid og vurderinger for fastsettelse av de faktiske grenseverdiene. Avhengig av disse vil det potensielt oppstå skift i hva som er den foretrukne fartøyutformingen. Denne kan påvirke det bedrifts- og samfunnsøkonomiske utbyttet og sysselsettingen i flåten. Disse vil være vanskelig å forutsi ut over at mer restriktive grenser vil svekke økonomien. Mer liberale grenser vil trolig senke sysselsettingen i kraft av at kvoter samles på mindre arbeidsintensive fartøy. Begge forholdene vil gjelde på lengre sikt, ettersom det vil ta tid før endringen får effekt på den faktiske fartøysammensetningen.

Det er viktig å påpeke at kvotetakene trolig spiller en økende rolle i forhold til behovet for størrelsesbegrensninger. Med økende kvotetak vil trolig størrelsen på det effektive fartøyet flyttes oppover. Dette betyr også at kvotetakene også spiller en viktig rolle i forhold til størrelsesbegrensning og opprettholdelse av diversitet i fiskeflåten.

Et alternativ som i liten grad er utredet og vurdert er dermed å fjerne fysiske størrelsesbegrensninger for gruppeinndelingen relatert til kvoter og heller ivareta diversiteten gjennom den naturlige variasjonen som oppstår og reglene for kvotetak. Man kan fortsatt opprettholde fysiske grenser for ivaretagelsen av andre reguleringsforhold som eksempelvis deltagelsen i ulike fiskerier og hvilke områder fartøyene får tilgang til å fiske i. Disse vil sannsynligvis ikke være av avgjørende betydning for økonomien, slik at rederne ikke vil la fartøyutformingen styres av begrensningene for disse fiskeriene.

Dimensjonering av størrelsesgrensene - forholdsmessighetskravet

Høringsnotatet trekker opp et sett med problemstillinger relatert til innplassering av fartøy i grupper og videre opprettholdelse av grupper. I dag er det en del fartøy som ikke har samsvar mellom gruppetilhørigheten målt etter hjemmelslengde og største lengde. Etter innstramming av forholdsmessighetsinstruksen er adgangen til å endre fartøyet lengde slik at man kommer inn i en annen gruppe sterkt begrenset.

Om man ikke «rydder» og innplasserer fartøy i nye største-lengde-grupper slik Stortinget har forutsatt skal gjennomføres innen 31.12.2023, vil det videreføres at vidt forskjellige fartøy opererer i samme gruppe. Konkurransimplikasjonene av dette er som nevnt ikke store for de fleste fartøygrupper og fiskeri, med unntak av under 11 m i torskefiskeriene. Her reguleres dette i dag av en fysisk grense i tillegg til gruppetilhørigheten. Dette kan videreføres.

Når det gjelder ønsker om å erstatte fartøyet med et som er utenfor gruppedefinisjonen så vil vi vise til at fiskefartøyene allerede har store frihetsgrader når det gjelder fartøyutforming ettersom de kan

velge innenfor et relativt vidt størrelsesintervall. Eierne er heller ikke avskåret muligheten til å anskaffe et større fartøy, selv om grensen håndheves eksplisitt. Dette kan da gjøres gjennom salg av eksisterende fartøy med tilhørende tillatelser og anskaffelse av nytt fartøy med tillatelse innen den aktuelle lengdegruppen.

Dette vil i praksis medføre at kvoteandeler ikke kan flyttes over eller under en viss størrelse. Dette kan medføre at potensielle produktivitetsgevinster ikke realiseres. På den annen side kan differensieringen i flåten påvirkes. Om man mener at fordelingen man oppnår ved å velge en gitt gruppedefinisjon er det som gir god måloppnåelse bør man ikke gi aktørene mulighet til å endre denne. Denne problematikken og argumentasjonen vil også gjelde ved eventuell innføring av nye størrelsesbegrensninger.

Størrelsesbegrensningene kan medføre at aktører må gjøre avveininger mellom ulikt plasskrevende utstyr. Dette gjelder spesielt lengde, men også tonnasje og deplasement. Lasterom vil ikke medføre samme problematikk. Å gi unntak fra størrelsesbegrensningene for gode formål er erfaringsmessig problematisk fra et forvaltningsperspektiv. Det vil oppstå press for å inkludere flere typer som «gode formål» og det vil kreve skjønn og administrasjon å forvalte slike unntak. Etter Fiskeridirektoratets syn kan det gjøres unntak for innovasjonsprosjekter med krav om deling av resultater. Basert på resultatene fra disse kan det vurderes å gi unntak for utvalgte løsninger og eventuell revurdering av grenseverdiene.

Fiskeridirektoratet advarer mot å la skønnsvurderinger av størrelse og driftsgrunnlag være avgjørende. Erfaringsmessig er det svært vanskelig å foreta slike avveininger. Næringsaktørene er de beste til å vurdere økonomien i sine prosjekter. Med en slik innretning vil forvaltningen ha små virkemidler for å påvirke om spesielt målet om differensiert flåte opprettholdes. Det vil, som nevnt i høringsnotatet, også kreve betydelige administrative ressurser og gi potensial for ulik behandling av enkeltaktører. Erfaringsmessig vil dette også medføre utglidning av grenser.

Avsluttende merknader

Som diskusjonen viser, er det problematikk rundt alle de diskuterte størrelsesbegrensningene. For alle gjelder det at begrensningene vil motvirke en effektiv fartøyutforming. Graden vil imidlertid variere mellom modellene. Dette påvirkes også av de faktiske grenseverdiene som fastsettes. Alt annet likt forventer Fiskeridirektoratet at lasterom, tonnasje og deplasement alle vil gi bedre insentiver til anskaffelse av effektive fiskefartøy enn største lengde. Lasteromsbegrensning gir trolig de beste insentivene med stor frihet til å installere øvrig plasskrevende utstyr. Samtidig er dette en variabel som i dag er noe vanskelig å operasjonalisere og kan kreve skønnsutøvelse for å fastsette. Tonnasje og deplasement er mer objektive variabler. Disse vil imidlertid medføre at det oppstår avveininger mellom ulike komponenter og slik gi noe mindre rasjonelle fartøy. Tonnasje er ikke tilgjengelig for mange fartøy, og det vil eventuelt måtte benyttes ressurser for å fremskaffe denne og inkorporere disse i registrene. Deplasement vil være tilgjengelig gjennom stabilitetsberegninger for svært mange av de aktuelle fartøyene, men vil måtte inkorporeres i registrene.

Bortfall av størrelsesgrenser og regulering gjennom kvotetak kan vurderes. Da vil man i større grad unngå de problematiske kontroll og administrasjonsbehovene og aktørene vil stå friere til å velge den rasjonelle fartøyutformingen. Samtidig vil det erfaringsmessig oppstå press for å heve kvotetakene. Dette vil da kunne legges til rette for at fartøyene blir fysisk større.

I valget av størrelsesbegrensningsalternativ er det viktig å være oppmerksom på at det etter all sannsynlighet ikke finnes en løsning som er entydig best. I de beskrevne alternativene vil det måtte gjøres politiske avveininger. Disse vanskeliggjøres av at kunnskapen om effekter og årsaks-

virkningsforhold er mangelfull, i tillegg til at spesielt målet om differensiert flåte er lite operasjonalisert.

Et annet aspekt som er viktig å påpeke er at all erfaring tilsier at grenser vil utfordres av næringsaktørene. Effekten av grensene avhenger av at disse blir liggende faste over tid. Styrken i det politiske presset grensene kan utsettes for kan avhenge av legitimiteten grensen oppfattes å ha både hos næringsaktører og i det øvrige samfunnet. Dersom en grense medfører åpenbart uhensiktsmessige tilpasninger, vil den trolig enklere kunne utfordres. Eksempelvis vil dette kunne gjelde løsninger som sløser med drivstoff eller energi.

Fiskeridirektoratet har tidligere vært positiv til en inndeling av kystflåten etter største lengde. Dette ut fra at det er en objektiv parameter som ivaretar hensynet til å begrense en utvikling med at stadig flere fartøy får en største lengde som er større enn hjemmelslengden. Vi ser imidlertid at dersom det skal legges større vekt på det grønne skiftet og tilrettelegging for alternative fremdriftsteknologier (gass, batteri o.l.) og endringer på andre områder som ressurskontroll og kvalitet, så vil inndeling kun etter største lengde kunne gi uheldige utslag.

Det vil imidlertid være svært ressurskrevende å «måle» og iverksette en gruppeinndeling etter andre parametere for hele den aktuelle kystflåten. En fortsatt inndeling etter hjemmelslengde, der det samtidig gjøres en justering av nåværende forholdsmessighetsinstruks, er derfor et nærliggende alternativ som Fiskeridirektoratet vil anbefale.

Det vil i så fall måtte utredes nærmere hvilke parametere en justert forholdsmessighetsinstruks skal inneholde, og hvilke grenseverdier og øvrige vilkår som skal gjelde. I dette arbeidet vil det etter Fiskeridirektoratets syn være viktig at reglene i minst mulig grad gir rom for skjønn.

Trolig vil ulike krav som stilles fra både marked, myndigheter og mannskap trekke i retning av økt plassbehov, og det vil kunne være formålstjenlig å samarbeide med andre instanser som for eksempel Sjøfartsdirektoratet i utarbeidelsen av regelverket. Dette for å ivareta sikkerhet for mannskap, kvaliteten på råstoffet og for å tilrettelegge for et harmonisert regelverk som er enklere for aktører og andre interessenter å forholde seg til.

Vi mener det også vil kunne være hensiktsmessig å gå bort fra begrepet hjemmelslengde, og heller finne en benevnelse av de ulike gruppene der «lengde» ikke inngår.