

Høringssvar - rammebetingelser for den minste kystflåten

Det vises til Nærings- og fiskeridepartementets (NFD) høringsnotat om rammebetingelser for den minste kystflåten med høringsfrist 7. oktober då. Dette brevet er Fiskeridirektoratets uttalelse til notatet.

Innledning

Høringsnotatet skal bidra til en vurdering av alternativer til rammebetingelsene som ble vedtatt i behandlingen av Meld. St. 32 (2018-2019). I notatet beskrives mål og virkemidler for ivaretagelse av de fiskeripolitiske mål og bakgrunnen for at den minste flåten er behandlet vesentlig forskjellig enn de øvrige ift. strukturvirkemidler. Flåtegruppens rolle i å frembringe aktivitet i kystsamfunn introduseres også. Det gis gode og nyttige definisjoner på viktige begreper og rammebetingelser avgrenses til å omfatte strukturering og samfiske.

Sjarkflåtens aktiviteter, fordeling av fysiske, geografiske og økonomiske variabler beskrives og det gis en svært detaljert og nyttig informasjon om viktige forhold rundt bruken av samfiskeordningen med gode oppsummerende delkapitler. Det skisseres alternative modeller for struktur og samfiske.

Notatets nullalternativ er de vedtatte rammebetingelsene der grupper defineres av fartøyenes største lengde og samfiske med seg selv i torskefiskeriene avsluttes.

- Første alternativ som beskrives er utvidelse av strukturkvoteordningen til hele lukket gruppe med potensielle begrensninger i kvotetak og avkortning. Her problematiseres også om det skal kreves kondemnering av ett av fartøyene.
- Andre modell er en sammenslåingsordning der fisketillatelsen beholder sin identifikator, og ikke konverteres til strukturkvote. Det medfører at det ikke gjøres avkortning ved bruk av ordningen. Det problematiseres om det skal legges begrensninger på antall år tillatelsen kan være sammenslått. Kvotetak og kondemnering er også relevante her.
- Tredje modell er en begrenset sammenslåingsordning der det legges ytterligere begrensninger på hvem som kan benytte den. Det trekkes frem at den kan gjelde bare samfiskelag.
- Siste modell er justert videreføring av samfiskeordningen. Eiermessige tilpasninger kan motvirke effekten av å avvikle samfiske med seg selv. For å motvirke dette kan det legges begrensninger på hvor lenge et fartøy kan tildeles kvoter uten å fiske.

Modellene drøftes kortfattet mhp. fordeler og ulemper og det skisseres scenarier for potensiell reduksjon i antall fartøy ved gitte parametere for avkortning, kvotetak, tidsbegrensning og kondemneringskrav.

Høringsnotatet presenterer regjeringens mål for den minste flåten og det påpekes at det ikke skal åpnes for strukturering, og at dette kan forstås både som opprettholdelse av antall fartøy og en moderat reduksjon over tid. Alternativet til ordninger som tillater sammenslåing av kvoter er andre virkemidler som tillater produktivitetsvekst. Notatet trekker frem at dette enklest kan realiseres gjennom å øke gruppens kvotegrunnlag, men at dette vil måtte gjelde over tid.

Høringsinnspillene skal benyttes i departementets arbeid med en stortingsmelding om kvotesystemet. Det er viktig med et bredt grunnlag for disse vurderingene og det bes om innspill både i bunnfisk- og pelagisk sektor. Departementet ber om tilbakemelding på følgende områder: Generelle merknader, rolle i kvotesystemet, konsekvenser av avvikling av samfiske og de fire modellene, forslag til andre modeller og andre forhold som er relevante for rammebetingelsene.

Fiskeridirektoratets høringsvar er forsøkt strukturert etter denne inndelingen med delkapitler for hvert av områdene med unntak av effekt over tid som er innarbeidet i kommentarene av konsekvenser. Når det gjelder konsekvenser og vurderinger har vi forsøkt å benytte de spesifikke og generelle fiskeripolitiske målene som bakgrunn for våre vurderinger.

Generelle merknader

Notatet gir en god oversikt over sentrale faktorer for flåtegruppens rammebetingelser. Det gis også en informativ og god gjennomgang av viktige begreper og notatets problemstilling avgrenses godt. Viktige aspekter og utviklingstrekk ved sjarkflåten beskrives godt; antall fartøy, fangst, geografisk tilhørighet, alder og lønnsomhet. Et moment som kunne vært mer omhandlet er sysselsetting, ettersom dette er spesielt viktig ift. sjarkens rolle som viktig bidragsyter i kystsamfunnenes sysselsettingssystemer. Fiskeridirektoratet kan bidra med statistikk som kan utdype dette feltet.

Notatet gir en god gjennomgang av bruken av samfiskeordningen over tid, og kritikken som har blitt reist mot denne. Bruken av ordningen har vokst over tid og er blitt svært omfattende. Et annet viktig aspekt er den utstrakte bruken i rederi der det drives samfiske med fartøy eid av samme eier.

Forskjellene i tekniske parametere og aktivitet belyses godt, og forskjellene i aktivitet mellom «samme» og «forskjellig» eier er spesielt verd å merke seg, der passive fartøy med «samme eier» har svært liten aktivitet. Også for samfiskeordningen spesifikt kunne det være viktig å belyse sysselsettingsaspekter. Er det slik at disse i større grad bruker mannskap, eller drives det enefiske? Fiskeridirektoratet erkjenner at det sannsynligvis er lite tilgjengelig systematisk kunnskap om dette området.

Den økonomiske effekten av samfiskeordningen vil også være interessant å få ytterligere informasjon om. Også her er den tilgjengelige kunnskapen dessverre mangelfull.

Sjarkflåtens rolle i kvotesystemet

Hvilken rolle sjarkflåten *bør* ha i kvotesystemet er et politisk spørsmål som Fiskeridirektoratet ikke er rett instans til å kommentere. Vi vil derfor avgrense oss til å kommentere enkelte aspekter ved rollen den spiller i dag.

Kvotesystemet er slik vi ser det et virkemiddel for å oppnå de fiskeripolitiske målene. Flåtegruppen disponerer og fisker betydelige kvoter for både bunn- og pelagiske fiskeslag. Derigjennom er den viktig for utnyttelsen av mange ressurser og verdiskapingen dette medfører gjennom hele verdikjeden. Samtidig er det slik at mange av disse alternativt kunne vært utnyttet av andre flåtegrupper, men for enkelte kystnære ressurser som krabber og leppefisk, er den minste flåten avgjørende.

Sjarkflåten er en betydelig direkte sysselsettingsarena for fiskere, redere og leverandører til flåten. I ressursutnyttelsen har denne flåten generelt den høyeste sysselsettingsintensiteten. Den er en viktig råstoffleverandør til mange fiskeforedlingsanlegg, og er ofte spesielt viktig for mindre anlegg i de mest utpregede distriktskommunene. Både gjennom den direkte sysselsettingen relatert til fiske og den indirekte videre i verdikjeden og i leverandørindustri spiller denne flåten slik en sterk rolle i forhold til det fiskeripolitiske målet om å bidra til sysselsetting og aktivitet i kystsamfunn.

Et annet fiskeripolitisk mål er at det skal være en variert størrelsesstruktur i fiskeflåten. Målet er i svært liten grad definert og operasjonalisert. I kraft av å være de størrelsesmessig minste fartøyene er det klart at sjarkflåten bidrar positivt til målet. Ettersom målet er svakt spesifisert, er det et stort tolkningsrom i hvordan målet påvirkes av endringer i flåtestrukturen. Noen kan oppleve at

variasjonen reduseres gjennom en sterk reduksjon i sjarkflåten. Andre kan hevde at dette medfører at variasjonen øker ettersom antallet sjarker er så stort, og at fordelingen blir mer utjevnet. Vurderingen avhenger også av hvilket nivå man betrakter. Om fordelingen innad i lengdegruppene blir mer homogen, eksempelvis at andelen fartøy 10-11 m blir mye høyere, kan dette også betraktes som en reduksjon i variasjonsbredden. Hva som legges i størrelsesbegrepet er også åpent for tolkning. Dette bør ses i sammenheng med gruppeinndeling og størrelsesbegrensninger som er tema for ett av de øvrige høringsnotatene.

Sjarkflåten er også en viktig rekrutteringsarena, spesielt for personer som ønsker å etablere seg med egen båt. Dette på grunn av at man her har relativt lave inngangsbarrierer i form av kapitalkrav. Flåten bidrar slik positivt til det politiske målet om rekruttering. Etterspørselen etter fiskefartøy har de senere årene vært høy, slik at prisene på brukte fartøy har vært relativt høye. Dette har økt inngangsbarrierene for å starte fiske i åpen gruppe. I lukket gruppe har inngangsbarrierene økt som følge av generelt økende pris på fisketillatelse. Sistnevnte reflekterer i sterk grad at lønnsomheten i fisket har økt.

Sjarkflåten har en driftsform der omfanget av aktiviteten og kompleksiteten er relativt lite administrasjonskrevende. Dette betyr at eieren av fartøyet i større grad har anledning til å være den som faktisk driver fisket. Slik bidrar driftsformen sammen med de relativt lave kapitalkravene også til at det er lettere å opprettholde en fiskereid flåte.

Det er også et politisk ønske at eierskapet til fiskeflåten skal være spredt og ikke konsentreres på for få hender. I sjarkflåten finner vi den største spredningen av eierskapet, slik at denne flåten bidrar til dette målet. Samtidig har det også her vært en utvikling der eierskapet konsentreres, selv uten strukturkvoter, gjennom at bedrifter og personer har anskaffet flere fartøy.

Avvikling av samfiske med seg selv

Det er vanskelig å forutsi konsekvensene av å avvikle muligheten for å samfiske med egne fartøy. Næringsaktørene har muligheter til å gjøre tilpasninger som ofte ikke er lette å overskue. I tillegg vil konsekvensene avhenge av mange andre strukturelle rammebetingelser. Utviklingen fremover påvirkes også av en rekke uforutsigbare variabler.

Tilfellet der det ikke gjøres øvrige endringer er beskrevet i Meld. St. 32 (2018-2019) samt i høringsnotatet. Gjennomgangen her viser at mange av samfiskefartøyene er i forskjellig største-lengdegruppe. Dette gjelder både samfiskelag med samme og forskjellig eier. Dette kan ha betydning dersom bare fartøy med største lengde under 11 meter kan drive samfiske fremover etter overgangsperioden.

Om vi antar at største-lengdegrensen er gjeldende oppstår det flere typetilfeller som kan undersøkes. Om lag halvparten, 95 av 209 i 2021, av samfiskelagene med samme eier har aktivt fartøy over 11 m største lengde. Typetilfellene for samfiskelagene som har samme eier vil være følgende:

- 1: Begge fartøy over 11 m største lengde
- 2: Begge fartøy under 11 m største lengde
- 3: Ett fartøy over og ett fartøy under 11 m største lengde

For typetilfelle 1 vil konsekvensene i stor grad avhenge av innretningen av strukturvoteordningen. Dersom fartøy over 11 m største lengde gis anledning til å strukturere vil konsekvensene i forhold til dagens situasjon være relativt begrensede. Fartøyene kan da benytte strukturvoteordningen for å oppnå tilnærmet samme kvotegrunnlag som ved samfiske. Strukturkvoten vil da avkortes med

aktuell sats og tidsbegrenses. Disse faktorene vil redusere verdien for eier, men med gjeldende avkortningssats og løpetid vil dette være relativt begrenset. På den positive siden vil fartøyeieren slippe vedlikehold av det passive fartøyet. Avhengig av eventuelt kondemneringskrav vil det enten påløpe kostnader til dette eller gi en inntekt fra salg av fartøyet. Fartøyeieren kan også velge å bringe fartøyet i samsvar med hjemmelslengden og fortsette fiske med begge fartøyene eller etablere nye samfiskelag. De økonomiske insentivene til å benytte strukturkvoteordningen vil imidlertid være svært sterke, slik at svært få vil velge dette alternativet.

Om disse ikke gis anledning til å benytte strukturkvoteordningen er konsekvensene mer uoversiktlige, men betydelig større. Eier har da flere alternativer å velge mellom - listen er sannsynligvis ikke uttømmende:

- å fortsette fiske med begge fartøyene,
- selge ett eller flere,
- bytte ut ett eller flere med et annet fartøy
- bringe ett eller flere i samsvar med hjemmelslengde

Fortsatt fiske med begge fartøyene vil gi det samme kvotegrunnlaget, men de samlede drifts- og vedlikeholdskostnadene vil være betydelig større. Produktiviteten og forholdene for arbeid og mannskap vil etter all sannsynlighet bli forverret. Det er noe usikkert hvordan sysselsettingen vil påvirkes, da det er lite tilgjengelig kunnskap om dette. Sysselsettingen vil reduseres dersom fartøyeieren under samfiske med seg selv har med mannskap på det aktive fartøyet, men velger å drifte begge fartøyene alene fremover. I kombinasjon med dette kan eieren velge å oppgradere eller bytte ut det passive fartøyet for å bedre produktiviteten og andre forhold. Dette vil medføre investeringer.

Dersom eieren velger å selge ett av fartøyene med fisketillatelse vil dette medføre en formuesendring for eieren. Gevinst eller tap avhenger av verdiutviklingen på fartøy og fisketillatelse. Driftsøkonomien blir om lag lik det forrige tilfellet, ettersom fartøyet også nå må vedlikeholdes og ha om lag samme produktivitet. Insentivene til å utnytte andre arter enn torsk vil sannsynligvis øke og motvirke deler av denne effekten. Sysselsettingsmessig er effekten igjen usikker, men ettersom det sannsynligvis er innslag av alenefiskere i utgangspunktet vil denne trolig være noe positiv.

Eieren kan også velge å bringe ett eller flere av fartøyene i samsvar med hjemmelslengden. Da vil fartøyene i tillegg til å kunne driftes begge to også kunne inngå i samfiskelag med andre. Den økonomiske formueseffekten for eieren avhenger av verdiutviklingen på fartøy og eventuelle investeringer for å tilpasse fartøyet. Tilbudet av fiskefartøy under 11 m største lengde vil ha betydning for om en slik tilpassing er mulig. Det vil være tilpasningsmuligheter og kontrollutfordringer forbundet med å unngå at fartøyeierne i praksis driver samfiske med seg selv.

Effektene for typetilfelle 2 vil i stor grad være som de sist beskrevne, men her vil ikke strukturkvoteordningen være aktuell, samt at det ikke vil være behov for å bringe fartøy i samsvar med hjemmelslengde. Eieren kan fortsette fiske med begge, bytte ut fartøy, selge fartøy og etablere samfiske med andre. De økonomiske og sysselsettingsmessige implikasjonene vil være som beskrevet ovenfor. Fiskeridirektoratet har fått tilbakemelding om at det er mange potensielle tilpasningsmuligheter for i realiteten å fortsette samfiske med seg selv. Det vil følgelig være behov for å etablere regelverk som motvirker dette. Dette vil medføre kontrollutfordringer og økt administrasjon. Spesielt vil det være tilpasningsmuligheter knyttet til eierskap av fiskefartøyene. Nye sporingsdata vil kunne bidra til kontrollen med hvilket fartøy som faktisk fisker. Det er svært

vanskelig å forutsi hvordan næringsaktørene i denne kategorien vil respondere – dette avhenger trolig av mange bedriftsspesifikke forhold.

Typetilfelle 3 stiller eieren ovenfor ytterligere valg i forhold til bruk av strukturvoteordningen. Dersom denne gjøres gjeldende for fartøy over 11 m største lengde vil eieren kunne benytte seg av denne for det ene fartøyet. Denne kan da benyttes gjennom å styrke driftsgrunnlaget for dette fartøyet. Her kan fartøyet under 11 m eventuelt selges for å reise kapital eller fortsettes å driftes. Eieren kan også selge fartøyet over 11 m og eventuelt anskaffe et nytt under 11 m for å etablere samfiske med andre, eller benytte eventuelt mulighetsrom for i praksis fortsette samfiske med seg selv.

Oppsummert vil dette si at konsekvensene er relativt uoversiktlige og avhenger av aktørenes valg. Dersom strukturvoteordningen gjøres gjeldende for største lengde over 11 m vil de økonomiske implikasjonene for fartøyeier og samfunnsøkonomien være relativt små for de med største lengde over 11 m. Hvis ikke blir situasjonen relativt lik for alle typetilfellene. Dersom man innfører effektive reguleringer og kontroll som forhindrer samfiske med seg selv i praksis, vil det være en viss nedgang i både bedrifts- og samfunnsøkonomisk resultat som følge av produktivitsnedgang og økte kostnader. Hvis ikke, og samfiske i praksis fortsetter, vil effektene være små. Sysselsettingseffekter er vanskelige å forutsi grunnet manglende kunnskap. Med effektivt forbud mot samfiske med seg selv er det rimelig å anta en viss positiv effekt på antall personer som er sysselsatt.

Administrativt og i forhold til enkelhet og oversiktlig regelverk vil effekten være relativt liten, ettersom samfiskeordningen fortsatt vil eksistere og at det vil være behov for ytterligere regelverk og kontroll for å motvirke at samfiske med seg selv fortsetter i praksis. Intensjonen med samfiskeordningen var blant annet å bedre sikkerheten ombord gjennom økt bemanning. Det kunne eksempelvis stilles krav om at begge underskriver sluttseddel og kontroll av at det er minimum to personer om bord. Disse oppgavene vil kreve administrative ressurser og være krevende å kontrollere. Det vil også måtte gjøres en prioritering av kontrollressursene, der forhold av betydning for bærekraftig ressursuttak hittil har hatt prioritet. Et effektivt forbud mot samfiske med seg selv vil også bidra til å redusere prisen på fisketillatelse i denne gruppen, og slik senke inngangsbarrierene for nyetablerere.

Vurdering av modellene for struktur og samfiske

Fiskeridirektoratet bes om å vurdere de presenterte modellene. Vi kan imidlertid ikke vurdere den samlede måloppnåelsen og dermed gi en rangering av modellene, ettersom det er konflikter mellom målene og at vektleggingen av disse er et eksplisitt politisk valg. Vi vil gi en vurdering av modellene mot aktuelle fiskeripolitiske mål, herunder effekter over tid. Det gjøres oppmerksom på at det vil være usikkerhet knyttet til vurderingene, da disse er relativt løselig beskrevet, effekter er avhengige av andre rammebetingelser som er under avklaring og ikke minst avhengige av mange utenforliggende og bedriftsspesifikke forhold.

Modell 1: Utvidelse av strukturvoteordningen

En utvidelse av dagens strukturvoteordning til også å omfatte sjarkflåten vil være administrativt relativt enkelt å innføre, da systemer og rutiner allerede er etablerte. Dette gjelder også for næringsaktørene, der både fiskere og aktuelle leverandører er velkjent med ordningen. Det vil etter Fiskeridirektoratets oppfatning også forenkle kvotesystemet ved at det blir et mer enhetlig regelverk for fiskeflåten og færre unntak.

Ordningen er relativt fleksibel og åpner for ulike politiske implementeringer gjennom bruk av kvotetak, avkortning og tidsbegrensning. Imidlertid er det i forhold til dette et problem at

resultatene er relativt irreversible i praksis. Når først kvotetak er økt er det vanskelig å redusere dem og gjenopprette fisketillatelser og dermed fartøy som er tatt ut gjennom ordningen. Spesielt erfaringene med økning av kvotetak tyder på at taket utfordres av at enkeltfartøy når taket og etterspør lettelser. Strukturordninger med tilhørende kvotetak har blitt innført gjennom en bred politisk prosess. Kvotetakene har senere blitt endret med smalere politisk involvering. Ordningen er frivillig og økonomisk gunstig for næringsaktørene – dermed er det mange som vil etterspørre gunstigere tak og få som vil ivareta den bredere politiske hensikten bak ordningen. Om man skal benytte et slikt virkemiddel kan det være formålstjenlig å bygge inn mekanismer som sikrer at endringer ikke kan gjøres uten en bred politisk prosess.

Reverseringseffekter kan imidlertid oppnås gjennom andre virkemidler, som eksempelvis disponering av utløypte strukturkvoter eller nytildeling av fisketillatelser.

Flåtestruktur

Bruken av strukturkvoteordningen er vanskelig å forutsi, men erfaringen fra gruppene som har hatt tilgang til ordningen tilsier at et betydelig antall fisketillatelser vil struktureres. Typisk er mange flåtegrupper om lag halvert i antall fartøy. I sjarkflåten er det også mange fartøy som er i posisjon for raskt å ta i bruk strukturkvoteordningen. Mange har samme eier og har drevet samfiske i flere år. I 2021 var det 209 samfiskelag med samme eier, og 106 med forskjellig eier. Det er rimelig å anta at svært mange av disse vil benytte strukturkvoteordningen. Bruken vil naturligvis avhenge av kvotetak, avkortning og tidsbegrensning. Bruken over tid vil etter all sannsynlighet reduseres på linje med erfaringene fra de øvrige fartøygruppene.

Den geografiske fordelingen av flåten kan i teorien bli upåvirket, men det er rimelig å forvente at det vil finne sted en viss konsentrasjon. Hvor denne vil gi positive og negative virkninger er vanskelig å forutsi.

Det er også rimelig å forvente at det vil finne sted en viss størrelsesmessig konsentrasjon, og dermed noe lavere differensiering i segmentet. Med økende kvotegrunnlag vil trolig fartøyene i de øvre størrelsesintervallene favoriseres økonomisk, mens små og eldre fartøy vil tas ut. Redskapsmessig er det mer vanskelig å forutsi effektene, da vi blant de større fartøyene finner innslag av de fleste redskapsgrupper.

Deltagelsen i en del åpne fiskeri, spesielt kongekrabbe, har økt og det er etterspørsel etter fartøy. Kondemneringskrav vil redusere tilbudet av fartøy til disse og eventuell utskiftning av andre fartøy. Uten krav om kondemnering vil det kunne føre til økt kapasitet (flere fartøy i åpen gruppe) og reduserte fangstmuligheter for allerede etablerte aktører i de åpne fiskeriene.

Økonomi

Innføring av strukturordning vil ha positive bedrifts- og samfunnsøkonomiske konsekvenser. Den gjennomsnittlige produktiviteten vil bedres og vedlikeholds- og avskrivningskostnader til fysiske komponenter vil bli redusert. De bedriftsøkonomiske fordelene vil spesielt gjøre seg gjeldende i flerbåtsrederi som allerede disponerer flere fartøy. For fartøy som anskaffer strukturkvote til markedspris vil effekten etter økonomisk teori være begrenset positiv ettersom betalingsvilligheten vil være nær verdien av det økte dekningsbidraget.

Strukturkvoter vil legge til rette for produktivitetsfremgang og fornying av fiskeflåten. Den vil også bedre lønnsevnen til arbeidskraft og slik styrke næringen i konkurransen om arbeidskraft mot andre sektorer.

En strukturkvoteordning vil bedre de økonomiske betingelsene for fartøy som har rimelige strukturkvoter tilgjengelige. For fartøy som ikke har dette og av ulike grunner ikke ønsker å investere i økt kvotegrunnlag vil effekten være motsatt. Disse vil oppleve redusert overregulering og dermed lavere kvotegrunnlag. For disse vil dermed modellen gi svakere rammebetingelser. Samtidig vil disse oppleve en positiv formueseffekt gjennom prisøkning på sine fisketillatelser. Avhengig av hvor lang horisont aktøren har på fortsatt fiske vil dette oppveie i alle fall deler av effekten.

Sysselsetting og bosetting

Det er dessverre mangelfull tilgjengelig kunnskap om sysselsettingsvirkningene av strukturkvoteordningen. Antall sysselsatte på fiskefartøyene vil gå ned, men effekten på det totale arbeidskraftbehovet er mer usikker. Implikasjonene endringene i flåtestruktur vil ha for sysselsettingen i foredling- og leverandørindustri er også usikre. Sannsynligvis vil disse være relativt små for antall sysselsatte og årsverk, men det kan oppstå geografiske og strukturelle skift.

På kort sikt vil sysselsettingseffektene trolig være små ettersom samfiskeordningen har gitt tilnærmet de samme mulighetene som en strukturkvoteordning. På lengre sikt er det rimelig å anta at det vil finne sted en gradvis strukturering med en viss reduksjon i sysselsetting.

I fravær av grunnrentebeskatning vil ordningen bidra til å øke inngangsbarrierene i sektoren og dermed vanskeliggjøre rekruttering som eier av fartøy i de lukkede fiskeriene i sjarkflåten.

Modell 2: Sammenslåingsordning

Modellen er relativt lite beskrevet og har ikke tidligere vært implementert i noen fiskerier. Fiskeridirektoratet har kjennskap til. Dette betyr at vi har lite praktisk erfaring med hvordan en slik modell kan slå ut og hvilke effekter den vil gi. Effektene vil i stor grad avhenge av reglene for splitting¹ og implementeringen av en eventuell tidsbegrensning på hvor lenge tillatelser kan være slått sammen. Dersom det ikke fastsettes noen begrensninger for dette, er det rimelig å anta at effektene vil være svært like som for Modell 1.

Noen vesentlige forskjeller er imidlertid verd å merke seg. Sammenslåtte fisketillatelser skal ikke avkortes. Dette medfører at insentivet til å strukturere kan være noe høyere i denne modellen – dette påvirkes selvsagt av oppsplittingsreglene. Dette vil på sikt medføre at flere fartøy tas ut i denne modellen. Dagens kvotetakdefinisjon vil være irrelevant ettersom to deltageradganger slås sammen, og flåten kan potensielt halveres. Dette medfører også at man ikke har anledning til å begrense gjennom et lavere kvotetak, eksempelvis 1,5.

Aktørene vil ha svært små insentiver til frivillig å splitte opp sammenslåtte tillatelser. Mulighet for oppsplitting av tillatelser synes for Fiskeridirektoratet å være et viktig element i denne modellen, men vilkårene knyttet til oppsplitting er ikke beskrevet. Vi vil bemerke at man også i dagens system kan legge til rette for nye fartøy i fisket, eksempelvis gjennom nytildelinger av fisketillatelser dersom det er politisk ønskelig og bestandsforholdene tilsier dette. Disse kan eventuelt være med basis i utløpte strukturkvoter.

I høringsnotatet sies det at det synes uhensiktsmessig å operere med forhåndsfastsatt tidsbegrensning. Når insentivene til frivillig splitting er svært små, vil dette dermed måtte bestemmes av myndighetene. Et slikt vedtak vil møte betydelig motstand fra næringsaktørene og etter Fiskeridirektoratets vurdering være svært vanskelig å implementere i praksis.

¹ Sammenslåingsordningen er beskrevet som at to grunnkvoter slås sammen, og at de beholder egne ID-nummer. Med splitting menes her at de sammenslåtte grunnkvotene deles opp igjen

De økonomiske og sysselsettingsmessige effektene er vanskelige å vurdere ettersom reglene for oppsplitting er så lite beskrevet. Disse vil i betydelig grad avhenge av aktørenes oppfatning av sannsynligheten for oppsplitting.

Dersom næringsaktørene opplever risiko for å bli pålagt oppsplitting vil de sannsynligvis enten ikke benytte ordningen eller velge å beholde begge fartøyene som i dagens samfiske med seg selv. Med en slik usikkerhet vil det også være svært vanskelig for næringsaktørene å gjøre rasjonelle investeringer og kapasitetstilpasning. Dette betyr at man ikke oppnår de positive sidene ved strukturering, reduksjon i kapasiteten og langsiktig forbedret kvotegrunnlag som basis for bedre økonomi, konkurranse om arbeidskraft, arbeidsforhold og produktivitetsfremgang. Man oppnår i svært liten grad de positive effektene av strukturrasjonalisering, men viderefører i stor grad de negative effektene man har erfart gjennom samfiske.

I motsatt fall, dersom rederne opplever det som sterkt tvilsomt at de blir tvunget til å splitte, vil man oppnå positive økonomiske effekter, men også sterkere konsentrasjon og redusert sysselsetting i forhold til modell 1. Dette som følge av at insentivene til strukturering er sterkere, med ingen avkortning og ikke tidsbegrensning.

Etter Fiskeridirektoratets syn er nettopp oppsplitting av fisketillatelser det vesentlige elementet i denne modellen. Dersom det ikke defineres en forhåndsfastsatt tidsbegrensning er det vanskelig for oss å se hvordan modellen skal kunne tjene noe annet formål enn en strukturkvoteordning.

Strukturkvoteordningen har i dag en tidsbegrensning på 20 år. Om det defineres en tidshorisont for sammenslåingsordningen bør denne kanskje ha en kortere horisont for å kunne gi andre effekter enn strukturkvoteordning. Det er imidlertid vanskelig å se hvordan en relativt kort virketid skal kunne gi bedre måloppnåelse enn dagens system. Økonomisk vil dette være problematisk. Sett at tidshorisonten er 5 år. For en eier av to fartøy vil det være rasjonelt å slå sammen kvotene i denne perioden. Men for å beholde kvoten må eieren enten vedlikeholde et ekstra fartøy eller anskaffe et nytt eller brukt ved utløp. Og aktøren kan vanskelig investere i produktivitetsfremmende tiltak som nytt fartøy eller forbedringer.

Dette betyr at man ikke oppnår de positive sidene ved strukturering, men opprettholder mange av de negative effektene. Også her vil man ved utløp av eventuelle begrensninger møte et betydelig press fra næringsaktører om å fjerne tidsbegrensningen. Et eventuelt dommerkrav vil gjøre at det blir vanskeligere å finne fartøy som kan motta fisketillatelsen som eventuelt splittes ut.

En så lite gjennomarbeidet modell og med lite erfaringsgrunnlag å dra veksler på vil etter all sannsynlighet åpne for mange uforutsette problemstillinger og tilpasningsmuligheter som er vanskelig å overskue. Utvikling av regelverk og kontrollmekanismer, spesielt knyttet til begrensninger knyttet til oppsplitting, kan være ressurskrevende og potensielt gå på bekostning av andre kontrolloppgaver. Mens modell 1 i stor grad kan implementeres innenfor dagens kvotesystem vil modell 2 kreve ny klasse fisketillatelse og opprettholdelse i registre. I forhold til modell 1 vil dette komplisere kvotesystemet gjennom flere ordninger.

Forskjellene fra modell 1 når det gjelder antall fartøy som tas ut, sysselsetting, konsentrasjon og økonomi vil avhenge av hvordan splittingsregelverket defineres og oppfattes av aktørene.

Fiskeridirektoratet vil advare mot å implementere en sammenslåingsordning som beskrevet. Sammenslåingsordningen vil slik den er beskrevet gi vesentlig større insentiver for struktur og vil sannsynligvis medføre en større reduksjon i fiskeflåten. Den åpner heller ikke for å sette moderate kvotetak som kan kontrollere struktureringen, og flåten kan potensielt halveres med en slik ordning.

Reglene for oppsplitting av sammenslåtte kvoter er svært lite beskrevet – dette gir både usikkerhet for næringsaktørene og vanskeliggjør vurdering av ordningen. Det vil også innføre et nytt strukturvirkemiddel som kompliserer kvotesystemet og medfører økt administrasjon.

Modell 3: Begrenset sammenslåingsordning

I denne modellen innrettes sammenslåingsordningen som beskrevet i modell 2 bare mot fartøy som har benyttet samfiske et gitt antall år og som et engangsvirkemiddel. Formålet er her å lette overgangen til en situasjon uten samfiske.

Med en slik innretning vil det ikke være noe potensielt oppsplittingsvedtak som gir usikkerhet for aktørene i om de bør benytte seg av ordningen. Ettersom det er en engangsordning og de økonomiske insentivene til å benytte ordningen er sterke er det all grunn til å forvente at en svært stor andel av samfiskelagene vil benytte seg av ordningen. Det vil med andre ord være en kraftig og nær umiddelbar nedgang i antall fartøy i gruppen.

For fartøyene som omfattes av ordningen vil dette være økonomisk positivt, spesielt de med samme eier. For samfiskelag med forskjellig eier vil det trolig være stor variasjon i prisene som vil betales. Denne vil også avhenge av om sammenslåingen bare gjelder innad i de respektive samfiskelag eller om alle som har deltatt i samfiske betraktes som potensielle mottakere og givere av fisketillatelse. Dersom førstnevnte gjelder vil prisen, når passivt fartøy tilhører en aktør som har en viss interesse og er posisjonert for å drive videre fiske, trolig bli opp mot markedspris. Dersom passiv aktør har et gammelt fartøy og er nær pensjonsalder kan prisen bli lav. Om alle inkluderes i samme marked vil prisen for de fleste bli nær markedspris. Da vil den bedriftsøkonomiske effekten bli moderat positiv.

Samfunnsøkonomisk vil dette være positivt ettersom man oppnår en betydelig kapasitetsnedgang og reduserte kapital og vedlikeholdskostnader og en viss produktivetsgevinst.

På kort sikt vil de sysselsettingsmessige, differensieringsmessige og geografiske implikasjonene være om lag som for modell 1, men noe mindre ettersom antall fartøy som kan benytte ordningen er noe mindre. På lengre sikt vil ordningen ikke legge til rette for videre kapasitetsnedgang og produktivetsfremgang.

Som høringsnotatet påpeker vil dette medføre at fartøyene i gruppen får vesentlig forskjellige rammebetingelser. Dette er imidlertid ikke ukjent fra øvrige fartøygrupper som har hatt tilgang til strukturkvoter. Her er det med sterkere basis i frivillige tilpasninger. Mange vil oppleve dette som urimelig forskjellsbehandling at noen aktører som har nytt godt av en ordning skal også få permanente fortrinn. Dette betyr at dette kan benyttes som argument for innføring av ytterligere strukturtiltak.

Formålet med dette virkemiddelet er å lette overgangen til en situasjon uten samfiske.

Konsekvensene av bortfall av samfiskeordningen er etter Fiskeridirektoratets vurdering relativt begrenset negative for næringsaktørene. Spesielt om fartøy over 11 m får tilgang på strukturkvoteordningen. Aktører som har tilpasset seg med for store fartøy til nye kvotegrunnlag vil kunne tilpasse seg gjennom å fiske andre arter eller selge fartøyet og anskaffe ett som er bedre tilpasset nytt ressursgrunnlag. Fiskeridirektoratet vil også påpeke at næringsaktørene ikke kan forvente at ordninger som samfiske skal gjelde permanent. Med sammenslåingsordningen vil man også gjøre de negative effektene ved samfiskeordningen, som påpekt av Riksrevisjonen, permanente.

Fiskeridirektoratet vil ikke anbefale denne modellen. Muligheten til å oppnå produktivitetsgevinst er her forbeholdt bare en gruppe fartøy og vil være et engangsvirkemiddel. Isolert sett, uten andre virkemidler for forbedringer i rammebetingelsene, synes dette å være lite hensiktsmessig.

Modell 4: Videreføring av samfiskeordningen

Denne modellen er også relativt grovt skissert, noe som til en viss grad vanskeliggjør vurdering av effektene. Vi antar at samfiske med seg selv også skal kunne fortsette, men at det for alle samfiskelag settes begrensninger på antall år et fartøy kan være passivt og ikke levere fangst.

En slik modell vil kreve økt administrasjon gjennom oppfølging av registre og kontroll av samfiskekonstellasjoner. Det vil sannsynligvis være betydelige muligheter for aktørene til å gjøre tilpasninger slik at man i praksis oppnår flere år der kvoter i hovedsak fiskes av ett aktivt fartøy, mens andre er passive. Kanskje vil aktørene finne metoder der fartøy kan være permanent passive.

Flere av disse tilpasningsmulighetene er sannsynligvis vanskelige å forutsi og dermed vurdere om det kan etableres kontrollmekanismer for. Andre potensielle metoder er enklere å identifisere, men vil være utfordrende å kontrollere og håndheve. Igjen vil man stå ovenfor en prioritering av begrensede kontrollressurser, der slik kontroll sannsynligvis vil stå lavt på prioriteringslisten i forhold til ressurskontroll og forvaltningen av fiskeriene.

Aktørene kan eksempelvis skifte ut fisketillatelse mellom fartøy, fiske et begrenset kvantum med fartøy som i hovedsak er passive eller feilrapportere fangst. Fiskeridirektoratet erfarer også at samfiskeordningen i flere tilfelle fungerer som en kvoteleieordning etter at kravet om at begge fartøyeierne skulle stå om bord under fiske ble tatt bort. Eksempler på det siste er at eier av det aktive fartøyet også fisker for eier av det passive fartøyet, eller at kvoten blir fisket av andre enn eierne av fartøyene i samfiskelaget. Alle disse forholdene vil være vanskelige å kontrollere.

Fiskeridirektoratet vil advare sterkt mot en slik modell, uten at modellen spesifiseres i mer detalj og det gjøres nærmere analyser av hvordan dette vil slå ut. Slik vi ser det vil modellen lett kunne utnyttes slik at Riksrevisjonens kritikk ikke motvirkes og at dagens praksis kan videreføres. Man vil heller ikke oppnå de langsiktig positive effektene av strukturtiltak, men opprettholde de negative. Samfiske med seg selv er også tidligere advart mot av Fiskeridirektoratet, og dette vil med denne modellen i stor grad kunne fortsette med de eier- og driftsmessige tilpasninger som trolig finnes i kombinasjon med kontrollproblematikken som eksisterer.

Forslag til nye eller justerte modeller

I høringsnotatet har NFD beskrevet et bredt spekter av modeller. Inklusiv nullalternativet fra Meld. St. 32 (2018-2019) dekkes et stort handlingsrom. Innenfor de beskrevne modellene er det også åpnet for variasjoner i begrensende faktorer som kvotetak, avkortningssatser og kondemneringskrav.

Fiskeridirektoratet har ikke hatt anledning til å tenke gjennom nye og helhetlige modeller, men vil komme med noen innspill til dette som kan vurderes sammen med de eksisterende modellene i det videre arbeidet med stortingsmelding om kvotesystemet.

Formålet med modellene er å finne rammebetingelser for sjarkflåten som gir god samlet oppnåelse av de fiskeripolitiske målene. Dette er her avgrenset til strukturering og samfiske. Det er imidlertid også relevant å se på andre forhold som påvirker rammebetingelsene, da disse kan være like viktige og bør ses i en større sammenheng for å finne frem til et godt rammeverk for sjarkflåten. Her vil vi

derfor ikke strengt holde oss til struktur og samfiske, men også bringe inn andre momenter som etter vår oppfatning er viktige.

Et godt system gir god balanse mellom fiskeripolitiske mål som kan stå i konflikt med hverandre. Grunnleggende forutsetninger er at ressursuttaket er bærekraftig og at aktiviteten gir et økonomisk utbytte der innsatsfaktorene får en rimelig avlønning og at forholdene for arbeidstakere er rimelige.

Fiske er spesielt i forhold til mye annen næringsvirksomhet ved at sentrale forhold som tilgangen på fisk varierer og sammen med andre tilfeldige forhold bidrar til betydelig usikkerhet og variasjoner for fiskeflåten. Beslutninger om investeringer gjøres derfor under en viss usikkerhet, men aktørene har et relativt stort handlingsrom i valget av fartøystørrelse.

Innsatsfaktorer blir gjerne dyrere over tid, slik at et godt system bør ha mekanismer som tilrettelegger for produktivitetsfremgang. Dette vil bidra til å sikre bedriftsøkonomisk bærekraft. Dette kan i noen grad oppnås gjennom økt verdi på produktene, men vil gjerne også kreve at fartøyenes individuelle kvotegrunnlag øker. Dette kan oppnås gjennom flere virkemidler

I et lukket fiskeri kan dette gjøres gjennom naturlig avgang – aktører vil sannsynligvis slutte dersom de opplever at økonomien ikke er tilstrekkelig. I modell 1 tilrettelegges det gjennom strukturkvoter. Modell 2 vil kunne oppnå det samme gjennom sammenslåingsordningen. Denne ordningen vil være mindre fleksibel ettersom kvotene her ikke kan deles opp og splittes ut. Modell 3 har ingen eksplisitte mekanismer på sikt for å tilrettelegge for dette, slik at på sikt vil det etter all sannsynlighet oppstå et behov for virkemidler, alternativt at aktører vil slutte grunnet svak økonomi. Med modell 4 vil man kunne oppnå fremgang gjennom spesielt økt bruk av samfiske med seg selv, men her vil man oppleve økte kostnader til opprettholdelse av fartøy og lavere produktivitet ettersom man må fiske med urasjonelle fartøy ved definerte mellomrom.

Flåtegruppen kan også tilføres ressurser. Dette kan eksempelvis komme fra utløpende strukturkvoter, eksempelvis som en eksplisitt tildeling eller mer indirekte ved å la alle grunnkvoter få ta del i strukturgevinsten, eller fra andre flåtegrupper. Samtidig ser vi at kystflåten ikke alltid utnytter sine tilgjengelige kvoter. Fisket etter hyse og sei nord for 62°N er eksempler på dette, og det vil være formålstjenlig med en gjennomgang av kvotefordelingen mellom ulike grupper spesielt for disse artene. Dette kan også gi grunnlag for økt verdiskaping. Spesielt refordelinger mot slutten av året gjør det vanskelig for de mottakende aktørene å planlegge både fangst og markedsarbeid. På den annen side så vil tilføring av ytterligere ressursgrunnlag av torsk eller mulighet for å slå sammen fisketillatelser, kunne øke gruppens torskefokus og ytterligere forsterke denne problemstillingen.

Et annet alternativ for å sikre økt individuelle ressursgrunnlag er en kondemneringsordning. Dette har tidligere vært anvendt for sjarkflåten og andre flåtesegmenter og vil kunne være nærings- eller offentlig finansiert eller en kombinasjon av disse.

I et kvotesystem som legger til rette for produktivitetsfremgang vil det i mindre grad være behov for spesialordninger som samfiske. Eksempelvis vil nytten av å kunne samfiske være mindre i modell 1, der fartøyene kan oppnå større kvotegrunnlag gjennom strukturkvoter. Bortfall av dette bør derfor vurderes i modell 1. Dette vil også gjøre fiskeriet mindre administrativt krevende og forenkle kvotesystemet. Det bør imidlertid skaffes bedre kunnskap om nytteverdien, spesielt i forhold til sikkerhet for fiskerne.

Andre forhold

Mange andre forhold er svært relevante for sjarkflåtens rammebetingelser, og som nevnt vil det være viktig å se også disse i sammenheng, og ikke bare fokusere på struktur og samfiske. I introduksjonen til forrige kapittel ble dette omtalt.

Vi vil trekke frem noen forhold Fiskeridirektoratet anser som viktige når det gjelder rammebetingelsene i sjarkflåten. Listen er imidlertid ikke uttømmende, og andre av høringsinstansene vil trolig komme med andre viktige momenter.

Prisutviklingen på sjarkflåtens fiskeprodukter vil ha stor betydning. Denne er i stor grad utenfor både myndighetene og næringsaktørenes kontroll. Den generelle lønnsutviklingen og utviklingen i markedet for arbeidskraft vil også ha stor betydning for fartøyenes økonomi og muligheten til å drifte fartøy med mannskap. Et stort og sysselsettingsintensivt flåtesegment kan bli vanskelig å opprettholde i en situasjon med stor konkurranse om arbeidskraften i Norge.

Prisutviklingen på fartøy og utstyr og andre innsatsfaktorer vil også være av stor betydning. Prisene for nye fartøy har økt vesentlig, og dette stiller krav til kvotegrunnlag for å oppnå rimelig økonomi. Videre prisoppgang vil forsterke dette behovet. Sjarkflåten har en relativt liten drivstoffintensitet. Likevel vil prisen for drivstoff, herunder miljøskattene, spille en rolle.

På kortere sikt vil beskatningen av næringen ha betydning, spesielt om det innføres høye ressursrenteskatter. Avhengig av hvordan disse implementeres vil dette kunne få stor betydning for aktører som har betalt mye for fisketillatelse og fartøy. På lengre sikt vil beskatningen reflekteres i lavere priser for fisketillatelse for nye aktører og slik ha relativt liten betydning.

Disse forholdene vil ikke være vesensforskjellige mellom de enkelte modellene.