



Innst. S. nr. 238

(2006-2007)

**Innstilling til Stortinget
fra næringskomiteen**

St.meld. nr. 21 (2006-2007)

Innstilling fra næringskomiteen om strukturpolitikk for fiskeflåten

INNHold

1.	Innledning	5
1.1	Sammendrag	5
1.1.1	Gjeldende strukturordninger	6
1.1.2	Strukturutvalgets forslag - avgrensning av meldingen	6
1.1.3	Regjeringens forslag	6
1.2	Komiteens merknader	7
2.	Bakgrunn - fakta om fiskerinæringen i Norge	11
2.1	Sammendrag	11
2.1.1	Konsesjoner og deltakeradganger	12
2.1.2	Utviklingen i Nord-Norge sammenlignet med Sør-Norge	12
2.2	Merknader fra komiteen	12
3.	Behovet for strukturordninger i fremtiden	13
3.1	Sammendrag	13
3.1.1	Om måling av kapasitet og drivkrefter bak kapasitetsøkning	13
3.1.2	Overkapasitet og behovet for kapasitetsreduksjon	14
3.1.3	Effektivitetsutvikling i fiskerinæringen	14
3.1.4	Nærmere om adgangsbegrensninger	15
3.1.5	Nærmere om strukturordninger	15
3.1.6	Regjeringens oppsummering og konklusjon	15
3.2	Komiteens merknader	16
4.	Utforming av strukturordningene	16
4.1	Sammendrag	16
4.1.1	Kystfiskeflåten	17
4.1.2	Strukturutvalgets forslag	17
4.1.3	Høringsuttalelser	17
4.1.4	Regjeringens oppsummering og konklusjon	18
4.2	Komiteens merknader	19
5.	Tidsbegrensning i strukturvoteordningen	21
5.1	Sammendrag	21
5.1.1	Strukturutvalgets forslag	21
5.1.2	Høringsuttalelser	21
5.1.3	Regjeringens vurdering - forhåndsfastsatt tidsbegrensning	22
5.2	Komiteens merknader	23
6.	Forholdet til allerede tildelte strukturkvoter	24
6.1	Sammendrag	24
6.1.1	Særlig om de industrieide torsketrålørne	24
6.1.2	Grunnlovsvurderingen	25
6.1.3	Regjeringens oppsummering og konklusjon	25
6.2	Komiteens merknader	26
7.	Ressursrentespørsmålet	26
7.1	Sammendrag	26
7.1.1	Strukturutvalgets forslag	27

7.1.2	Høringsuttalelser	27
7.1.3	Regjeringens vurdering	27
7.2	Komiteens merknader	28
8.	Konsekvenser	28
8.1	Sammendrag	28
8.1.1	Samfunnsøkonomisk vurdering	29
8.1.2	Distrikts- og regionalpolitiske konsekvenser	29
8.1.3	Konsekvenser for det samiske folk og samisk kultur	29
8.2	Komiteens merknader	29
9.	Forslag fra mindretall	30
10.	Komiteens tilråding	30
	Vedlegg	31



Innst. S. nr. 238

(2006-2007)

Innstilling til Stortinget fra næringskomiteen

St.meld. nr. 21 (2006-2007)

Innstilling fra næringskomiteen om strukturpolitikk for fiskeflåten

Til Stortinget

1. INNLEDNING

1.1 Sammendrag

Også i fremtiden vil fiskeri være en helt sentral næringsvei langs kysten. En hovedutfordring er å sikre at utviklingen i fiskerinæringen på best mulig vis balanseres i forhold til samfunnsutviklingen for øvrig, hvor man må ta tilbørlig hensyn til de kystsamfunnene som er mest avhengig av næringen.

Forvaltning av bestandene har betydning for hvilken verdi fiskeressursene i fremtiden vil ha for både fiskerne og samfunnet. Den vedvarende teknologiske utviklingen i fiskeriene innebærer at de begrensede fiskeressursene høstes stadig mer effektivt. Denne utviklingen medfører strukturelle endringer i fiskeflåten og resten av fiskerinæringen. Dette betyr at strukturpolitikken for fiskeflåten er et nødvendig virkemiddel og må ses på som en viktig del av forvaltningen av fiskeressursene.

Gjennom store deler av etterkrigstiden har det vært bred tverrpolitisk enighet om at fangstkapasiteten i fiskeflåten må tilpasses ressursgrunnlaget. Kapasitetstilpasning i fiskeflåten bidrar til en bærekraftig utnyttelse av de marine ressursene. En økonomisk bærekraftig fiskeflåte legger grunnlaget for langsiktige arbeidsplasser, investeringer i flåten og levende kystsamfunn. I Norge har vi en lang historie med ulike strukturtiltak i fiskeflåten. Som strukturvirkemiddel nyttes nå dels en kondemneringsordning og dels strukturkvoteordninger for ulike fartøygrupper.

De senere årene har noen av virkemidlene for å redusere overkapasiteten blitt endret, og nye strukturtiltak er innført. Disse endringene har ikke hatt den samme

brede politiske oppslutning som tidligere. Strukturordningene har videre blitt koblet til en prinsipiell debatt om eier- og disposisjonsretten over fiskeressursene, og dernest til en debatt om underliggende, langsiktige konsekvenser som det samlede reguleringssystemet anføres å ha i forhold til denne eier- og disposisjonsretten. Disse forhold er en del av bakgrunnen for meldingen.

Det er viktig at strukturordningene vurderes og diskuteres i forhold til ordningenes to primære formål: For det første skal de bidra til at fiskeflåten er i stand til å henge med i den kontinuerlige produktivitetsutviklingen, på samme måte som andre næringer. For det andre skal ordningene bidra til å tilpasse kapasiteten i flåten bedre til ressursgrunnlaget. Det er antall fartøy i fiskeflåten som er den mest praktiske måten å regulere kapasitet på, til tross for at den totale tekniske fangstkapasiteten bestemmes av flere faktorer enn antall fartøy alene.

Fiskerinæringen er også svært avhengig av de samlede rammebetingelsene som settes. Blant de viktigste er ressursfordeling og kvotegrunnlag, reguleringsformen for det enkelte fiskeri og mulighetene for individuell tilpasning innenfor kvotegrunnlaget. Få næringsgrener lever med større usikkerhet enn fiskeriene. Det er derfor viktig at de rammebetingelsene myndighetene fastsetter, er forutsigbare og stabile.

Regjeringen ønsker å legge grunnlaget for en fremtidig politikk som har bred oppslutning, i fiskerinæringen og i samfunnet for øvrig. For å få til dette har det for Regjeringen vært avgjørende å foreta en helhetlig gjennomgang av strukturpolitikken for fiskeflåten. Dette var bakgrunnen for at Regjeringen stanset bruken av strukturkvoteordningen fra den 20. oktober 2005, og satte ned et utvalg som skulle vurdere hvordan de etablerte strukturtiltakene virker i forhold til Regjeringens mål om å sikre fiskeressursene som felles eiendom, sikre en fiskeflåte som bidrar til aktivitet langs hele kysten og sikre en flåte som er moderne, variert og lønnsom. Utvalget ble bedt om å fremme forslag til

hvordan strukturpolitikken kan utformes for å ivareta disse målene. Den 19. august 2006 leverte utvalget sin utredning til Fiskeri- og kystdepartementet i NOU 2006:16 Strukturvirkemidler i fiskeflåten. De tiltak som foreslås i meldingen, gjenspeiler Regjeringens fiskeripolitiske mål og skal legge grunnlaget for en fremtidig strukturpolitikk som sikrer næringen stabile og gode rammevilkår.

1.1.1 Gjeldende strukturordninger

Strukturvirkemidlene omfatter i dag:

- kondemneringsordningen for fartøy i kystflåten med hjemmelslengde for kvotetildeling under 15 meter
- strukturkvoteordningen for fartøy i kystflåten med hjemmelslengde for kvotetildeling over 15 meter
- strukturkvoteordningen for fartøy i havfiskeflåten.

Regjeringen foreslår at kvotefordelingen mellom fartøyene innad i gruppen skal ligge fast, uavhengig både av gruppekvotens størrelse og individuelle utskiftninger av fartøy.

Kondemneringsordningen fungerer slik at det etter søknad utbetales et kondemneringstilskudd fra Strukturfondet. Fondet finansieres dels gjennom statlige bevilgninger og dels av næringen gjennom en egen strukturavgift på førstehåndsomsetningen av fisk. Fartøy som mottar kondemneringstilskudd må tas ut av fisket, og samtlige fisketillatelser knyttet til fartøyet må oppgis. Kvotene som var knyttet til dette fartøyet, fordeles deretter på de gjenværende fartøy i den reguleringsgruppen som det uttatte fartøyet tilhørte. Kondemneringsordningen ble innført fra 1. juli 2003, og var forutsatt å skulle virke i fem år.

Strukturkvoteordningene både for kystflåten og havfiskeflåten innebærer at dersom eieren oppgir alle deltakeradganger/konsesjoner for et fartøy og kondemnerer fartøyet, vil rederiet kunne få tildelt forhøyet kvote for et gjenværende fartøy som har adgang til å delta i samme fiskeri(er). I kystflåten tilsvarer kvoteforhøyelsen 80 pst. av kvoten for det uttatte fartøyet. Avkortingen på 20 pst. går tilbake til reguleringsgruppen og bidrar til å styrke kvotegrunnlaget for samtlige fartøy i gruppen. I havfiskeflåten varierer detaljene og begrensningene i ordningen noe fra gruppe til gruppe, selv om hovedvilkåret for tildeling av strukturkvote er det samme også her.

Det fartøyet som tas ut av fiske og det fartøyet som skal tildeles strukturkvote, må tilhøre samme reguleringsgruppe.

Strukturkvoteordningen for kystflåten ble innført høsten 2003, med kvotemessig virkning fra 2004. Dette var en helt ny ordning i kystflåten. Strukturkvoteordningen for havfiskeflåten ble innført i mars 2005, og erstattet de daværende enhetskvoteordningene fra 2000, 2001 og 2002 for ulike grupper i havfiskeflåten. Enhetskvoteordningen inneholdt en forhåndsfastsatt tidsbegrensning ved at forhøyet kvote - enhetskvote - bare kunne tildeles i inntil 13 eller 18 år. I strukturkvoteordningen er det ikke en tilsvarende forhåndsfastsatt tidsbegrensning.

1.1.2 Strukturutvalgets forslag - avgrensning av meldingen

Strukturutvalget er i hovedsak delt i tre fraksjoner, som fremmer en rekke forslag som i større eller mindre grad er knyttet til utformingen av strukturordningene for fiskeflåten. For en nærmere redegjørelse for strukturutvalgets forslag vises det til NOU 2006:16 Strukturvirkemidler i fiskeflåten. En tabellarisk oversikt over de ulike fraksjonenes forslag er tatt inn i NOU 2006:16 tabell 8.1. Regjeringen vil i meldingen konsentrere seg om de prinsipielle hovedspørsmålene som er nærmest knyttet til selve struktursaken. De øvrige forslagene som ligger i innstillingen, vil bli vurdert og eventuelt fulgt opp i ulike prosesser.

1.1.3 Regjeringens forslag

Stortingsmeldingen er fokusert på følgende problemstillinger:

For det første: behovet for strukturordninger i fremtiden. Regjeringens konklusjon er at det er behov for å videreføre strukturordninger.

For det andre: hva slags strukturvirkemidler som skal benyttes. Regjeringens konklusjon er:

1. at kondemneringsordningen for de minste fartøyene i kystflåten skal videreføres innenfor rammen av den opprinnelige tidsbegrensningen til 1. juli 2008, og at hele den femårige perioden som ordningen da har virket i, bør evalueres under ett,
2. at strukturkvoteordningen skal videreføres for de gruppene som nå har strukturkvoteordning,
3. at også fartøy i kystfiskeflåten med hjemmelslengde mellom 11 (13) og 15 meter bør få tilbud om å nytte strukturkvoteordningen, men med et lavere kvotetak, og
4. at kvotetaket senkes for kystfiskeflåten.

For det tredje: spørsmålet om strukturkvotene skal være underlagt en forhåndsfastsatt tidsbegrensning for tildelingsperioden. Regjeringens konklusjon er at det bør innføres en forhåndsfastsatt tidsbegrensning på 20 år.

For det fjerde: spørsmålet om en forhåndsfastsatt tidsbegrensning skal gjøres gjeldende for allerede tildelte strukturkvoter. Regjeringens konklusjon er:

1. at en forhåndsfastsatt tidsbegrensning i strukturkvoteordningen bør gjøres gjeldende også for strukturkvoter som ble tildelt i henhold til 2003/2005-reglene,
2. at den forhåndsfastsatte tidsbegrensningen regnes fra og med kvoteåret 2008, men
3. at den forhåndsfastsatte tidsbegrensningen blir 25 år for disse.

For det femte: ressursrentens rolle i fiskeriene. Regjeringens konklusjon er at det ikke innføres en ressursavgift.

Regjeringen mener at dette er de overordnede politiske spørsmålene som må avklares. Innenfor disse rammene må de konkrete ordningene utformes i tråd

med behovet og tilpasses den enkelte fartøygruppe. Regjeringen vil regelmessig vurdere og ta stilling til valg av strukturvirkemiddel og hvilke grupper som til enhver tid skal få tilbud om hvilket strukturvirkemiddel. Videre vil det måtte vurderes hvilke begrensninger som skal ligge i strukturordningene for den enkelte fartøygruppe, og hvilken grad av strukturering som er ønskelig.

Strukturordningene virker innenfor rammen av en etablert fordeling av ressursene mellom ulike fartøygrupper, og innad i den enkelte fartøygruppe. Det innebærer at strukturordningene ikke påvirker fordelingsnøkklene mellom gruppene, og at strukturgevinsten forblir i den enkelte reguleringsgruppe. Regjeringen mener at fortsatt stabilitet omkring disse fordelingsspørsmålene betyr mye for fiskerinæringens videre utvikling, og at en stabil fordeling mellom fartøygruppene også er også en grunnleggende forutsetning for at strukturtiltakene i de ulike gruppene skal få den tilsiktede effekt.

Strukturkvoteordningene, både for havfiskeflåten og kystfiskeflåten, inneholder kvotetak som begrenser kvotekonsentrasjonen på fartøynivå. Kvotetaket i strukturkvoteordningen begrenser derimot ikke like effektivt kvotekonsentrasjonen på eiernivå, ettersom en eier kan ha flere fartøy.

For havfiskeflåten er det gitt forskrifter om eierkonsentrasjon. Når det gjelder kystflåten, er det derimot ikke fastsatt slike regler om begrensninger i eierkonsentrasjon. Regjeringen vil arbeide videre med dette spørsmålet. Det vil i den forbindelse også bli sett nærmere på hvorvidt det er behov for regler som begrenser muligheten for at samme eier har fartøy både i havfiskeflåten og i kystflåten.

1.2 Komiteens merknader

Komiteen, medlemmene fra Arbeiderpartiet, Gunvor Eldegard, Sigrun Eng, Steinar Gullvåg, Sigvald Oppebøen Hansen og Arne L. Haugen, fra Fremskrittspartiet, Hans Frode Kielland Asmyhr, Kåre Fostervold og Øyvind Korsberg, fra Høyre, Torbjørn Hansen og Petter Løvik, fra Sosialistisk Venstreparti, Aud Herbjørg Kvalvik, fra Kristelig Folkeparti, Ingebrigt S. Sørfohn, fra Senterpartiet, lederen Lars Peder Brekk, og fra Venstre, Gunn Berit Gjerde, er opptatt av at fiskeri- og kystpolitikken skal bidra til en langsiktig og bærekraftig forvaltning av fiskebestandene.

Komiteens flertall, medlemmene fra Arbeiderpartiet, Sosialistisk Venstreparti og Senterpartiet, viser til at Regjeringens strukturmelding er en del av en helhetlig fiskeripolitikk som skal gi grunnlag for bosetting og sysselsetting langs hele kysten.

Flertallet vil peke på at fiskeressursene ikke skal privatiseres. Ingen skal kunne eie en fast andel av den til enhver tid fastsatte kvoten. Adgangen til fisket reguleres av deltakerloven. Gjennom lovverk og regulerin-

ger skal fellesskapet sikres kontroll med fiskeressursene og en rettferdig fordeling av dem.

Medlemene i komiteen frå Høgre, Kristeleg Folkeparti og Venstre konstaterer at kvotane i dei ulike lukka gruppene har ein eigar som med få unntak er privat. Fiskeressursane tilhøyrer det norske folket, men disposisjonsretten innan gruppene er privateigd. Det prinsippet vert vidareført gjennom handsaminga av denne meldinga. Tilgangen til fisket vert regulert gjennom deltakarlova, og omsettinga m.a. gjennom råfisklova. Desse medlemene støttar det.

Komiteen viser i den forbindelse til at Regjeringen har startet arbeidet med en havressurslov, der eierskapet til fiskeressursene skal behandles.

Komiteens flertall, medlemmene fra Arbeiderpartiet, Sosialistisk Venstreparti og Senterpartiet, er enig i prinsippet om at strukturkvotene skal ha tidsbegrenset varighet.

Flertallet viser til at Regjeringen foreslår:

- at dommeringsordningen for de minste fartøyene i kystflåten skal videreføres innenfor rammen av den opprinnelige tidsbegrensningen til 1. juli 2008, og at hele den femårige perioden som ordningen da har virket i, bør evalueres under ett.
- at en justert strukturkvoteordning skal videreføres for de gruppene som nå har strukturkvoteordning,
- at også fartøy i kystfiskeflåten med hjemmelslengde mellom 11 (13) og 15 meter bør få tilbud om å nytte strukturkvoteordningen, men med et lavere kvotetak
- at kvotetaket senkes for kystfiskeflåten.

Flertallet er enig i dette.

Flertallet mener at strukturkvoteperioden bør være 20 år.

Flertallet er videre enig i Regjeringens forslag om at tidsbegrensningen skal gjøres gjeldende for allerede tildelte strukturkvoter.

Flertallet viser til at Regjeringen foreslår:

- at en forhåndsfastsatt tidsbegrensning i strukturkvoteordningen bør gjøres gjeldende for strukturkvoter som ble tildelt i henhold til 2003-/2005-reglene
- at den forhåndsfastsatte tidsbegrensningen regnes fra og med kvoteåret 2008
- at den forhåndsfastsatte tidsbegrensningen blir 25 år for disse.

Flertallet er enig i dette.

Komiteen understreker nødvendigheten av en variert og lønnsom fiskeflåte som kan levere fersk fisk til hjemmemarkedet og de store markedene ute i Europa og verden for øvrig, og som kan sikre industrien tilgang på råstoff gjennom hele året. Eierskapet til fiskeflåten er derfor viktig. Lokalt forankrede selska-

per og eierskap har stor betydning for bosetting, sysselsetting og for foredlingsindustrien.

Komiteens flertall, alle unntatt medlemmene fra Fremskrittspartiet, ber Regjeringen vurdere strengere eierskapsbegrensninger innenfor de ulike flåtegruppene for å hindre at eierskapet til store deler av fiskeflåten konsentreres på få hender. I havfiskeflåten er det i dag slike eierskapsbegrensninger, men ikke i kystflåten.

Et annet flertall, alle unntatt medlemmene fra Fremskrittspartiet og Høyre, ber også Regjeringen se nærmere på regler som kan begrense adgangen for samme eier til å eie fartøy både i havfiskeflåten og i kystflåten. Sammen med aktive fiskere bør regioner, kommuner og bedrifter, etter dette flertallets mening, fortsatt kunne ha eierandeler i fiskefartøy med kvoterettigheter innen rammen av dagens deltakerlov.

Komiteen er bekymret for rekrutteringen til fiskeflåten og har merket seg at gjennomsnittsalderen for aktive fiskere er høy. Samtidig merker fiskerinæringen økt konkurranse om arbeidskraften fra andre næringer. Dette understreker behovet for å øke lønnsomheten og lønnsevnen i fiskeriene, samtidig som rekrutteringsarbeidet må styrkes. Komiteen mener derfor at det innen rammen av strukturpolitikken må skapes rom for nyrekruttering.

Komiteens flertall, medlemmene fra Arbeiderpartiet, Sosialistisk Venstreparti og Senterpartiet, har merket seg at Regjeringen varsler at den vil prioritere arbeidet med rekruttering i fiskeflåten høyt. I sitt svarbrev til komiteen av 9. mai 2007 (vedlagt) varsler statsråden at dette arbeidet har fokus på tre hovedproblemstillinger, som det skal arbeides med parallelt. Den ene problemstillingen er skolesystemets betydning for rekruttering av mannskap til fiskeflåten. Her er den sentrale utfordringen å finne hvordan skoleverket kan bidra til rekruttering til marine næringer, både gjennom kompetanse og motivasjon for et yrkesvalg som mannskap i fiskeflåten. Regjeringen varsler at de vil behandle spørsmålet om organisering av skolekvotene og spørsmålet om etablering av lærlingekvoter i denne forbindelse, noe flertallet støtter.

Den andre problemstillingen flertallet vil vise til, er konkurransen om arbeidskraften som fiskerinæringen har med andre næringer. Flertallet ber om en analyse om og i hvilken grad rammebetingelsene påvirker konkurransen.

Den tredje problemstillingen, som flertallet er enig i at det settes fokus på, gjelder mulighetene for etablering som fartøyeier. I denne forbindelse er det viktig å vurdere rekrutteringskvoter.

Komiteen har merket seg at det nå foreligger en egen utredning om rekrutteringen til fiskeryrket - "Fra ungdom til fisker - fra fisker til fartøyeier". Komiteen ber Regjeringen følge opp utredningen i samar-

beid med fiskernes organisasjoner og kommer tilbake til Stortinget med nødvendige tiltak. Komiteen vil også be om at Regjeringen vurderer å innføre et system med suppleringskvoter, hvor en andel av kvoten kan reserveres for rekruttering.

Gjennomgående lønnsomhet i alle deler av verdikjeden - fra fisken tas opp av havet til den selges på markedet - skal, etter komiteens mening, være et hovedelement i fiskeripolitikken. Lønnsomheten i flåten henger nært sammen med i hvilken grad flåten er tilpasset ressursgrunnlaget. Det er en målsetting å bedre både lønnsomheten og lønnsevnen i fiskeflåten. Det vises i den forbindelse til at målet med strukturpolitikken er å sikre fiskeressursene som felles eiendom, sikre en fiskeflåte som bidrar til aktivitet langs hele kysten og samtidig sikre en flåte som er moderne, variert og lønnsom.

Komiteens flertall, alle unntatt medlemmene fra Fremskrittspartiet, har merket seg at Regjeringen i meldingen varsler at den på grunn av den mindre kystflåtens særlige betydning, innen utgangen av 2009 vil foreta en evaluering av hvordan tiltaket om strukturering mellom 11 og 15 meter har virket, med særlig vekt på konsekvenser for distriktene.

Det legges ikke opp til noen omfordeling mellom fartøygruppene i sammenheng med Regjeringens strukturmelding. Strukturgevinstene forblir dermed i den enkelte fartøygruppen og bidrar til stabilitet og forutsigbarhet for foretatte og fremtidige investeringer. Flertallet er enig i dette.

Komiteen viser til at stabile politiske rammevilkår er avgjørende for næringsutøvere som skal foreta investeringer i båter og økt kvotegrunnlag.

Komiteens flertall, medlemmene fra Arbeiderpartiet, Sosialistisk Venstreparti og Senterpartiet, konstaterer at regjeringen Bondevik II la om strukturkvoteordningen for kystfiskeflåten i 2003, og havfiskeflåten i 2005, med den følge at de mest kapitalsterke aktørene i næringen fikk anledning til å kjøpe evigvarende kvoter. Slik ble tidsbegrensede kvoter gjort evigvarende. Dette skapte stor uro i næringen, og i mange fiskeriavhengige samfunn langs kysten. Endringene som ble gjort i 2005, ble gjennomført uten at regjeringen Bondevik II fant grunn til å konsultere Stortinget. Flertallet beklager at regjeringen Bondevik II brøt med den fiskeripolitikk som ble ført av skiftende regjeringer siden strukturordningene ble innført. Flertallet er glad for at Regjeringen nå tar de nødvendige grep for å tilbakeføre eierskapet til fiskeressursene til fellesskapet.

Flertallet er opptatt av å bidra til forutsigbarhet, langsiktighet og stabile rammevilkår for fiskerinæringen. Flertallet vil derfor beklage at de øvrige partiene fortsatt fastholder at evigvarende kvoter skal beholdes, og derfor ikke har kunnet slutte seg til Regjeringens forslag, som innebærer en fornuftig videreutvikling av den strukturpolitikken som det var tverrpolitisk enighet om før 2003. Slik flertallet ser det, er

det derfor disse partiene som har ansvaret for at det nå ikke ble mulig å forankre strukturpolitikken i et bredt forlik.

Medlemene i komiteen frå Framstegspartiet, Høgre og Kristeleg Folkeparti konstaterer at ikkje ein einaste fisk vert tilbakeført til fellesskapet med dei forslaga som Regjeringa har fremma i denne meldinga. Endringane som vart gjorde i einingskvoteordninga for havfiskeflåten i 2005, vart gjort gjennom forskrift i regjeringa Bondevik II. Det var i forståing med eit fleirtal i Stortinget samansett av dåverande regjeringsparti og Framstegspartiet. Endringa hadde såleis støtte i Stortinget og i store delar av næringa.

Medlemene i komiteen frå Framstegspartiet, Høgre, Kristeleg Folkeparti og Venstre viser til at strukturordningane virkar innanfor ramma av ei etablert fordeling av ressursane mellom ulike fartygrupper, og innad i den enkelte fartygruppa. Det inneber at strukturordningane ikkje påverkar fordelingsnøkklane mellom gruppene, og at strukturgevinsten forblir i den enkelte reguleringsgruppa. Desse medlemene meiner at framleis stabilitet kring desse fordelingsspørsmåla betyr mykje for fiskerinæringa si vidare utvikling, og at ei stabil fordeling mellom fartygruppene er ein grunnleggande føresetnad for at strukturtiltaka i dei ulike gruppene skal få den tilsikta effekt.

Desse medlemene viser til at dagens ressursfordeling mellom dei ulike fartygruppene er eit resultat av den historiske utviklinga av fisket som næringsveg. Ressursfordelinga speglar difor den tilpassinga ulike lokalsamfunn har gjort til ressursane, og utviklinga av ulike fartygrupper som har fylgt denne tilpassinga. Ressursfordelinga er også resultat av den fiskeri- og næringspolitikken som har vert ført dei siste 50 til 100 åra. Den speglar såleis også skiftande politiske val og prioriteringar.

Desse medlemene viser til meldinga der Regjeringa mellom anna skriv:

"Framleis stabilitet omkring desse fordelingsspørsmåla betyr mykje for fiskerinæringa sin vidare utvikling. Omfordeling mellom gruppene vil utelukkande føre til mindre tryggleik om framtidig kvotegrunnlag, og dermed manglande tryggleik for dei investeringar som er naudsynte for å skape framtidens fiskeflåte. Dette gjeld for alle fartygrupper, frå mindre og mellomstore sjarkar, via større kystfartøy og til havfiskeflåten.

Ei stabil fordeling mellom fartygruppene er difor også ein grunnleggande føresetnad for at strukturtiltaka i dei ulike gruppene skal få den tilsikta effekt. Strukturering må skje innanfor føreseielege, langsiktige rammer for kvotefordelinga, og strukturgevinsten må tilfalle fartya i den aktuelle gruppa. Berre då vil den enkelte næringsutøvar på forsvarlig vis kunne vurdere sine alternative moglegheiter."

Desse medlemene vil understreke at stabiliteten i ressursfordelinga må ligge fast og støtter Regjeringa i dette spørsmålet.

Medlemene i komiteen frå Framstegspartiet, Høgre og Kristeleg Folkeparti er kritiske til at Regjeringa har delt ut nye kvotar i allereie lukka fiskeri som for industritrål då Regjeringa erstatta bomtrållrettar med kvote i industritrålgruppa. Slike vedtak er med på å svekke tiltrua til myndigheitene om at gruppa er lukka og incentivet til å investere i strukturkvote vert redusert. Regjeringa må finne andre måtar å kompensere bortfall av rettar på i fiskeri dei ynskjer å fase ut.

Medlemene i komiteen frå Framstegspartiet, Høgre, Kristeleg Folkeparti og Venstre viser til at det tidlegare har blitt innført høve til strukturering i fleire flåtegrupper for å sikre betre lønnsemd, og dermed betre rekruttering av ungdom og meir robust busetnad langs kysten vår. Desse medlemene er difor sterkt kritiske til den strukturfrysen som Regjeringa innførte den 20. oktober 2005. Ordningane med høve til strukturering vart stogga i nærare to år med grunngeving at dei mangla legitimitet i næringa. Tida sidan strukturfrysen i 2005 har vist, m.a. gjennom innspel frå næringa, debatt i media og strukturutvalet sitt arbeid, at ei så å seie samla næring har støtta opp om den politikken førre regjering stod for, og skiftande regjeringar har stått for tidlegare. Ei heil næring har også måtta vente med å gjera naudsynte investeringar og strategiske avgjerder på grunn av at saka har vore uavklart i nesten to år. Dette har svekka ei rekkje reiarlag. Desse medlemene konstaterer at det etter ein snart to års tenkepause i regjeringspartia vert konkludert med at om lag same strukturordningane som vart stoppa i 2005, skal vidareførast. Likevel er det nokre element som blir foreslått svekka i høve til den ordninga som vart stoppa i 2005 som desse medlemene er særskild kritiske til, og ikkje vil støtte.

Konsekvensen av å tidfeste lengda på strukturkvotane som Regjeringa foreslår er m.a. at dei reiarlaga som har låg grunnkvote, vil få store svingingar i kvotegrunnlaget når tidsperioden på strukturkvoten er over og kvoten skal fordelast i gruppa. Desse medlemene vil difor oppretthalde standpunktet frå regjeringa Bondevik II om at strukturerte kvotar skal vere tidsuavgrensa. Desse medlemene vil på denne bakgrunn fremje fylgjande forslag:

"Stortinget bed Regjeringa legge til grunn at strukturerte kvotar skal vere tidsuavgrensa."

Regjeringa foreslår å senke kvotetaket i kystflåten mot store delar av næringa si meining. Dei senka kvotetaka vil svekke grunnlaget for lønnsemd og kystflåten si evne til å fornye flåten og gjere andre naudsynte investeringar. Dette svekkar kystflåten si evne til i gode tider å ruste seg mot dårlegare tider. Desse medlemene vil på denne bakgrunn fremje følgjande forslag:

"Stortinget bed Regjeringa oppretthalde dei kvotetaka som var gjeldande for kystflåten før strukturfrysen 20. oktober 2005."

Desse medlemmene er tilfredse med at Regjeringa vidarefører kondemneringsordninga for flåten under 15 meter innanfor ramma tidsavgrensa til 1. juli 2008 med evaluering etter at femårsperioden er over.

Desse medlemmene meiner det er svært uheldig at regjeringspartia vel å gå bort frå den politikken som har vore ført dei siste åra, og som bortimot ei samla næring har slutta seg til når det gjeld overgangen frå ikkje tidfesta strukturkvoter, og over til ei ordning med tidfesting på lengda på allereie strukturerte kvotar. Forslaget frå Regjeringa endrar spelereglane undervegs. Næringsaktørar som i god tru og med klar utsikt til tidsuavgrensing på strukturkvoten har gjort store investeringar, vert førte bak lyset av forslaget frå regjeringspartia om tilbakeverkande kraft på tidlegare vedtak. Næringa må kunne stole på dei rammene som politikarane legg og at ikkje spelereglane vert endra undervegs. Desse medlemmene kan ikkje støtte eit forslag som inneber at tidsuavgrensa kvotar vert gjort tidsavgrensa med tilbakeverkande kraft.

Desse medlemmene viser i tillegg til St.meld. nr. 20 (2002-2003) Strukturtiltak i kystfiskeflåten, jf. Innst. S. nr. 271 (2002-2003) som vart handsama i førre periode.

Desse medlemmene viser til at lønnsemda i norsk fiskerinæring generelt er god. Lønnsemda varierar frå fiskeri til fiskeri, og mellom landsida og flåtesida. Lønnsemda har styrka seg dei siste åra. Sjømatnæringa hadde i 2006 eit rekordår med 35,6 mrd. kroner i eksport. Fiskeria utgjer om lag halvparten av det. Det er innsatsen frå mange små og mellomstore verksemdar langs heile kysten som skaper desse inntektene. I mange kystsamfunn er desse verksemdene sentrale for sysselsetting og busetting.

Stabile politiske rammevilkår er avgjerande for næringsutøvarar som skal foreta investeringar i båtar og auka kvotegrnlag. Store investeringar som over tid skal finansierast og forsvarast økonomisk, må ha lengre horisont enn ein stortingsperiode. Desse medlemmene viser til at regjeringa Bondevik II meinte at strukturerte kvotar ikkje skal vere tidsavgrensa. Tidsuavgrensing på strukturkvoten vil for reiarlag med låg grunnkvote også innebere at dei opplever mindre store svingingar den dagen tidsavgrensinga er over. Desse medlemmene meiner at framtidig strukturering skal vere tidsuavgrensa.

Desse medlemmene har sidan Regjeringa hausten 2005 stogga struktureringa, vore kritiske til at det har teke så lang tid å utgreie og å bestemme seg for kva ein skal meine. Det er no snart to år sidan Regjeringa kunn gjorde at dei ville nedsette eit hurtigarbeidande utval som skulle utgreie dette. Strukturutvalet jobba i nesten eitt år, og i tillegg har det teke Regjeringa nesten eit heilt år å få saka gjennom i Stortinget. Det vil seie at nesten halve denne stortingsperioden har gått med til å avgjere denne saka. Desse medlemmene meiner då at det er sær uheldig at Regjeringa pressar saka gjennom Stortinget utan å søkje eit breitt forlik som kan stå fast også utover denne stortingsperioden. Desse medlemmene har ved fleire høve sagt seg villige til å få til eit breitt forlik. Desse medlemmene meiner at

hovudansvaret for at det ikkje vert brei støtte til forslaga frå Regjeringa, ligg på Regjeringa og regjeringspartia. Det er norsk fiskerinæring og den norske kystbefolkninga som tapar mest på dette.

Desse medlemmene konstaterer at alle partia på Stortinget, inkludert Sosialistisk Venstreparti og Senterpartiet, slår fast at prinsippet om kjøp og sal av kvotar gjennom såkalla strukturering er eit eigna verkemiddel for å auke lønsemda i flåten. Dette er svært viktig, og sjølv om desse medlemmene ynskjer å gå lenger enn dagens regjeringsparti, er det viktig at det er brei semje om hovudretninga.

Desse medlemmene viser til at det var brei støtte i næringa for den politikken som vart ført av regjeringa Bondevik II og skiftande regjeringar tidlegare. Det er viktig å ha ein god dialog med næringa for å utforme ein framtidsretta og stabil politikk. Desse medlemmene viser til St.meld. nr. 20 (2002-2003) Strukturtiltak for kystfiskeflåten, jf. Innst. S. nr. 271 (2002-2003) som vart handsama i førre periode.

Komiteens medlemmer fra Fremskrittspartiet og Høyre viser til Regjeringens forslag til endring og omfordeling av fiskekvoter for kystflåten. Forslaget endres fra tidligere praksis hvor strukturkvotene nå foreslås å deles inn mellom hvitfisk sektor og pelagisk sektor. Forslaget kan få stor betydning for driftsstrukturen i den nordnorske fiskeflåten og fordeling av fiskerettighetene. Regjeringens forslag vil kunne medføre konkurransevridning mellom kystflåten i Vest-Norge og den nordnorske kystflåten.

Komiteens medlemmer fra Fremskrittspartiet synes det er uheldig at det foretas store endringer og ny fordeling av kvoter uten at det er konsekvensutredet hva virkningen vil være for kystflåten og for de mange lokalsamfunn som kan bli kraftig berørt ved salg av kvoter. Derfor fremmer disse medlemmer følgende forslag:

"Stortinget ber Regjeringen videreføre dagens ordning med kvoter for kystflåten inntil virkningen av struktureringen for kystflåten og fiskeriavhengige lokalsamfunn er konsekvensutredet."

For å stimulere til at kystnæringen skal kunne få økt turistsatsing, verdiskaping og lønnsomhet mener disse medlemmer at regelverket må utformes slik at sjarker og andre fiskebåter får tillatelse til å bruke av sine kvoter til å la turister fiske på sine kvoter. Båter som får tillatelse, må ha retningslinjer og regelverk for sikkerhet slik at båteieren kan tilpasse båten for å tilby denne tjenesten.

Disse medlemmer er kjent med at rekrutteringssituasjonen i fiskeflåten er vanskelig på grunn av et stramt arbeidsmarked, og at Regjeringens politikk så langt har skapt frustrasjon og usikkerhet om rammevilkår for fiskerinæringen. Det er også stor usikkerhet om fremtidige rammevilkår, og fiskerinæringen frykter strukturmeldingen vil medføre at situasjonen vil bli ytterligere forverret for fiskeflåten.

Disse medlemmer er opptatt av å stimulere til tiltak for å rekruttere flere til fiskeryrket og viser til at Fremskrittspartiet i budsjettet for 2007 foreslo å øke fiskerfradraget til 150 000 kroner pr. år. Dessverre fikk ikke forslaget flertall. Fiskeflåten er også i konkurranse med skipsfarten som har en nødvendig nettolønnsordning.

Komiteens medlemmer fra Fremskrittspartiet, Høyre, Kristelig Folkeparti og Venstre viser til St.meld. nr. 19 (2004-2005) og Innst. S. nr. 192 (2004-2005) der et enstemmig storting gjorde følgende vedtak:

"Stortinget ber Regjeringen komme tilbake til Stortinget med en modell for rekrutteringskvoter for ungdom."

Disse medlemmer registrerer at Stortingets vedtak fremdeles ikke er fulgt opp av Regjeringen på tross av at rekrutteringskvoter er et eget punkt i Regjeringens Soria Moria-erklæring. Disse medlemmer mener nå at Regjeringen må følge opp vedtaket fra 2005 og fremme forslag i forbindelse med statsbudsjettet for 2008, og fremmer derfor følgende forslag:

"Stortinget ber Regjeringen i forbindelse med 2008-budsjettet opprette rekrutteringskvoter eller andre ordninger som sikrer ungdom en vei inn i fiskerinæringen."

Medlemene i komiteen frå Høyre og Venstre støttar Regjeringa sitt forslag om å utvide høvet til strukturering til også å gjelde gruppa 11-15 meter, men meiner at heile kystflåten mellom 11 og 27 meter må ha høve til å samle kvotegrunnlag som havfiskeflåten.

Medlemen i komiteen frå Kristeleg Folkeparti er ikkje samd i at strukturordningane bør utvidast til å gjelda fartøy i kystfiskeflåta mellom 11 (13) og 15 meter. Denne medlemen syner til at hovudargumentet for strukturingsordningane er å få gjennomført ei naudsynt reduksjon i fangstkapasiteten, slik at det vert betre samsvar mellom denne kapasiteten og fangstgrunnlaget. I dei minste fartøygruppene har det vore ei utfordring dei seinare åra å få fiska opp det faktiske kvotegrunnlaget. Det må difor kunne stillast spørsmål ved om hovudargumentet for strukturering er sterkt til stades for sjarkflåta sitt vedkommande. Det er òg eit nært samspill mellom sjarkflåta og lokal fiskeforedlingsindustri i mange kystsamfunn. Denne industrien kan vanskeleg finna andre leverandørar av fisk dersom sjarkflåta forsvinn. Sjølv om strukturering ikkje medfører at kvoter forsvinn frå regionane, kan det likevel få konsekvensar for dei einskilte kystsamfunna. Denne medlemen meiner difor at ei vidareføring av kondemneringsordningane og forbetra driftsordningar med klårare stengsler mot utilsikta tilpassing og misbruk, er eit betre alternativ enn å innføra strukturering i sjarkflåta.

Denne medlemen syner til at dersom strukturerings ikkje vert gjennomført i fartøygruppa 11-15 meter, kan det vera naudsynt å vidareføre driftsordningar her for å gje aktørar betre høve til å styrkja driftsøkonomien. Fleire innspel kan tyda på at driftsordningane ikkje fungerer optimalt, og at det difor kan vera behov for å stramma opp regelverket. Denne medlemen vil difor fremja fylgjande forslag:

"Stortinget ber Regjeringa vidareføre driftsordningar for fiskefartøy under 15 meter, vurderer behovet for endringar i ordningane for å sikra at den vert nytta som føreset, og om naudsynt koma med framlegg til Stortinget om dette."

Medlemene i komiteen frå Framstegspartiet, Høyre, Kristeleg Folkeparti og Venstre syner til at Regjeringa ikkje har kome med konkrete framlegg om endringar i eller avvikling av distriktskvoteordninga i Strukturmeldinga. Desse medlemmene meiner at all erfaring tyder så langt på at ordninga har vore mislykka. Ordninga er upopulær i næringa, og er med på å svekkja lønsemda til dei som må avgje kvotar under ordninga. Ei rein avvikling av ordninga eller ei omgjering til rekrutteringskvoter for ungdom som vil inn i fiskeryrket, vil etter desse medlemmene si meining vera eit stort framskritt. Desse medlemmene vil difor fremja fylgjande framlegg:

"Stortinget ber Regjeringa avvikla distriktskvoteordninga med verknad frå og med 2007."

2. BAKGRUNN - FAKTA OM FISKERI-NÆRINGEN I NORGE

2.1 Sammendrag

Fiskeflåten påvirkes i stor grad av den teknologiske og samfunnsmessige utviklingen, og har over tid gjennomgått omfattende endringer. Dette gjelder både på nasjonalt og regionalt nivå.

I meldingen gjennomgås utviklingen i fangstmengde, fangstverdi, antall fartøy og antall fiskere, samt utviklingen i antall deltakeradganger og konsesjoner på nasjonalt nivå. Videre sammenlignes utviklingen mellom Nord-Norge og Sør-Norge, også på fylkesnivå. Gjennomgangen viser at til tross for at fiske er basert på bestander som varierer i størrelse og utbredelse, har den langsiktige utviklingen på nasjonalt nivå fra tidlig i forrige århundre og frem til i dag, likevel vært stabil.

Det maksimale norske uttaket fra havet ser ut til å ligge i størrelsesorden omkring 3 millioner tonn. Ved å utvikle langsiktige forvaltningsmodeller prøver vi å redusere de kvantumsmessige svingningene og stabilisere uttaket av bestandene på et så høyt nivå som mulig, innenfor en bærekraftig ramme. Noen få arter utgjør hovedtyngden av norsk fangst både med tanke på kvantum og verdi: norsk arktisk torsk, norsk vårgytende sild og makrell. Prisvariasjonen er stor, og synes å variere med fangstmengden slik at lave kvantum mot-

veies av økte priser. Disse tre fiskeslagene står i dag for over 60 pst. av den norske totalverdien.

Det var totalt 13 932 registrerte heltids- og deltidsfiskere i 2006. Stadig færre driver fiske i kombinasjon med andre næringer.

Ved utgangen av 2006 var det 7313 fiskefartøy registrert i merkeregisteret, og antallet fiskere per fartøy hadde økt til omtrent 2.

2.1.1 Konsesjoner og deltakeradganger

Etter deltakerloven - lov av 26. mars 1999 nr. 15 om retten til å delta i fiske og fangst - kan et fartøy ikke nyttes til ervervsmessig fiske uten at det er gitt ervervstillatelse fra fiskerimyndighetene. Etter loven kreves i tillegg en spesiell tillatelse - konsesjon - for å drive en del former for fiske. Konsesjonsordninger omfatter i dag i hovedsak havfiskeflåten.

Konsesjonsordningene fungerer som en adgangsbegrensning i de ulike fiskeriene. Trålfiske har vært adgangsbegrenset siden 1939. Etter dette har stadig flere fiskerier blitt konsesjonsregulert, og underveis er det gjort endringer i vilkårene for konsesjonstildeling. Samtidig har det vært ordninger som har tillatt sammenslåing og deling av konsesjoner. Dette har påvirket antall konsesjoner og antall fartøy med konsesjon. I tabell 2.1 i meldingen er det gitt en oversikt over hovedkonsesjonene ringnot, torsketrål, reketrål og industri/nordsjøtrål fra 1980 til 2006.

Deltakelsen i fiske reguleres også gjennom deltakeradganger fastsatt med hjemmel i deltakerloven.

Med unntak for fartøy over 28 meter som fisker med konvensjonelle redskaper og reketrålfisket sør for 62 grader nord, er adgangsbegrensning gjennom årlige deltakeradganger kun benyttet i kystfiskeflåten. Det var i 2006 om lag 4 300 deltakeradganger totalt sett. Over halvparten av det totale antall deltakeradganger er knyttet til fisket etter torsk, hyse og sei nord for 62 grader nord, og dette understreker betydningen av disse fiskeriene for kystfiskeflåten. Et fartøy kan ha flere ulike deltakeradganger.

Ved inngangen til 2007 besto den registrerte norske fiskeflåten av om lag 7 000 kystfartøy under 28 meter og rundt 250 havgående fartøy over 28 meter. Fartøy med ringnotkonsesjon skiller seg fra de øvrige gruppene i tiden etter 1997 i den forstand at gjennomsnittsalderen har sunket kraftig, fra 26,5 år til 13,4 år. Dette antas å ha sammenheng med strukturtilpasningen i flåten og den svært positive lønnsomhetsutviklingen for gruppen i denne perioden. Gjennomsnittlig motorkraft har hatt en langt sterkere utvikling enn gjennomsnittslengde. Dette kan delvis skyldes reguleringssystemet, som er innrettet mot fartøylengde. Gjennomsnittsalderen i fiskeflåten viser seg å være økende, med unntak av ringnot er gjennomsnittsalderen for alle gruppene som er vist her, høyere i dag enn hva den var i 1979. Denne utviklingen kan på sikt ikke vedvare.

2.1.2 Utviklingen i Nord-Norge sammenlignet med Sør-Norge

Fartøy hjemmehørende i Nord-Norge har i hovedsak drevet fiske etter bunnfisk. Disse fiskeriene omtales

også som torskefiskeriene. Fartøy fra Sør-Norge har i større grad spesialisert seg på fiske etter pelagiske bestander, noe som gir store volumer, men stort sett lavere verdi per kilo. Disse fiskeriene omtales som sildefiskeriene. Disse tilpasningene går langt tilbake i tid, og er først og fremst et resultat av geografiske og biologiske forhold knyttet til bestandenes utbredelsesområde og vandringsmønstre.

I perioden fra 1977 til 2006 har fartøy fra Nord-Norge fisket om lag en tredjedel av det norske totalkvantumet, og fartøy fra Sør-Norge to tredjedeler. Verdimessig har det omtrent vært en 40/60-fordeling i favør av fartøy fra Sør-Norge. Etter 1990 har utviklingen både kvantumsmessig og verdimessig vært relativt stabil. Fartøyene hjemmehørende i Sør-Norge har hatt en gunstigere utvikling enn fartøyene fra Nord-Norge.

Ved å splitte tallene på fylkesnivå fremkommer langt klarere de store svingningene som kjennetegner fiskeriræringen. For å kunne si noe om situasjonen for fiskeindustrien og sysselsettingen på land i fylkene som følge av fiskerivirksomheten, er verdien av ilandførte fangster i det aktuelle fylket et egnet parameter. Finnmark og Troms er de to fylkene som har størst andel ilandført fangstverdi fra fartøy som hører hjemme i samme fylke. For begge disse utgjør fangstverdien fra fylkets "egne" fartøy nærmere 60 pst. av den totale ilandførte fangstverdien i fylket. Hordaland var i 2005 det fylket som hadde den laveste andelen ilandført fangst fra fartøy hjemmehørende i samme fylke, med noe over 20 pst.

Nordland er historisk det største fiskerifylket målt i antall fiskere, fulgt av Møre og Romsdal, Troms og Finnmark. Dette bildet har ikke endret seg vesentlig til i dag. Den overordnede utviklingen gjennom hele forrige århundre gikk i retning av stadig færre fiskefartøy og stadig færre fiskere.

2.2 Merknader fra komiteen

Komiteens flertall, alle unntatt medlemmene fra Fremskrittspartiet, har merket seg at Norge ikke kan regne med betydelige økte andeler av totalkvotene for de fiskeslag norske fiskere i dag beskatter, og legger derfor til grunn at det maksimale norske uttaket fra havet ser ut til å ligge i størrelsesorden omkring 3 millioner tonn.

Komiteen viser også til at førstehåndsverdien av utbyttet fra havet for tiden er høy, og at det er fiske av torsk, makrell og sild som har spesielt stor økonomisk interesse for Norge. Komiteen slutter seg til Regjeringens anbefaling om at det må utvikles langsiktige forvaltningsmodeller for å redusere de kvantumsmessige svingningene og stabilisere uttaket på et så høyt nivå som mulig innenfor en bærekraftig ramme.

Komiteen viser videre til at deltakelse i fisket reguleres gjennom deltakeradganger med hjemmel i deltakerloven og konsesjonsordningene, som lenge har vært benyttet i reguleringen av fisket. Komiteen viser til at det stadig er flere fiskerier som har konsesjonsregulering, og at utviklingen i tallet på konsesjoner må sees i sammenheng med ulike strukturvirke-

midler i havfiskeflåten - som kondemneringsordninger, enhetskvoteordning og strukturkvoteordning. Komiteen har merket seg at gjennomsnittsalderen i store deler av fiskeflåten er økende, og mener at denne utviklingen ikke kan fortsette.

Komiteens flertall, alle unntatt medlemmene fra Fremskrittspartiet og Høyre, viser i den forbindelse til at Regjeringen har varslet at den vil sette i verk et eget program for fornyelse av kystfiskeflåten, og videreføre kondemneringsordningen. Det vurderes også å innføre investeringstilskudd gjennom Innovasjon Norge for investeringer innen kystflåten. Flertallet ber Regjeringen vurdere tiltak i tråd med dette for å snu utviklingen og legge til rette for en fornyelse av kystflåten.

Et annet flertall, medlemmene fra Arbeiderpartiet, Sosialistisk Venstreparti og Senterpartiet, har videre merket seg at fartøyene hjemmehørende i Sør-Norge har hatt en gunstigere utvikling enn fartøyene i Nord-Norge og Trøndelag, og mener det er en viktig målsetting å bedre utviklingen i disse områdene.

Dette flertallet har merket seg at både fangstmengde og fangstverdi i det enkelte fylke varierer fra år til år, men at tendensene er at det stadig blir færre fiskefartøy og fiskere.

Komiteens medlemmer fra Fremskrittspartiet, Høyre og Kristelig Folkeparti viser til at fiskeriressursene er vår felles eiendom. Det må derfor fastsettes totalkvoter for de ulike fiskeriene slik at ressursene forvaltes med sikte på langsiktig og bærekraftig avkastning. Disse medlemmer ønsker å sikre en optimal utnyttelse av fiskebestander. Dette kan blant annet gjøres gjennom omsettelige kvoter og tilrettelegging for et tett samspill mellom bedrifter, bransjer, forskningsmiljøer og andre aktører.

Bærekraftig beskatning av ressursene forutsetter internasjonalt samarbeid og internasjonale avtaler. Norge må derfor bidra til å sikre avtaler og effektiv kontroll mot uregulert fiske og overbeskatning i internasjonalt farvann. Det må reageres strengt på overtredelser og andre former for juks med kvotene.

Disse medlemmer erkjenner at det er nødvendig med reguleringer av fiskeriene. Disse medlemmer ønsker en reguleringsmodell med mest mulig forutsigbarhet. Dette vil gi stabilitet og danne grunnlag for en bedre planlegging innen næringen. En slik stabilitet vil oppmuntre til langsiktige investeringer for industrien, fiskerne og fiskebåteierne. Disse medlemmer ser nytten av å ha en variert fiskeflåte og anser mangfold, nærhet, fleksibilitet, finansielle ressurser og stabile rammebetingelser som positivt for konkurranse, og vil legge til rette for dette.

3. BEHOVET FOR STRUKTURORDNINGER I FREMTIDEN

3.1 Sammendrag

Når produktiviteten øker i samfunnet som helhet, og når lønnsnivået øker både i konkurranseutsatte nærin-

ger og i andre sektorer, må produktiviteten i fiskeriene også øke for at næringen skal beholde sin relative konkurransekraft. Alternativene til slik effektivisering er enten å kreve høyere priser for sine varer, eller at reallønnsnivået reduseres. Ingen av disse alternativene er enkle. For en eksportnæring som fiskeriene er det åpenbart vanskelig å kreve høyere priser i et konkurranseutsatt internasjonalt marked. Dersom reallønnen i fiskeriene synker, får fiskerinæringen problemer med å beholde og rekruttere arbeidskraft, spesielt i perioder der andre næringer trenger arbeidskraft og kan betale mer for den. Like ens vil en ubalanse i produktivitet utvikling i forhold til andre næringer gjøre det vanskeligere for fiskerinæringen å trekke til seg den nødvendige kapital. Den langsiktige forutsetningen for kapitaltilgang, både egenkapital og lånekapital, er at næringen gir like god avkastning som konkurrerende næringer.

3.1.1 Om måling av kapasitet og drivkrefter bak kapasitetsøkning

Det er lite hensiktsmessig både å regulere og måle kapasitet i forhold til tekniske kriterier ved det enkelte fartøy. Derfor har en det siste tiåret gått bort fra å detaljregulere fartøyutforming og fartøystørrelse. Det er videre ikke realistisk å ha som mål å fjerne den økonomiske overkapasiteten. Det vil heller ikke nødvendigvis være et spesielt klokt mål. På grunn av bestandsvingningene kan det være gunstig med en viss ledig kapasitet som kan settes inn dersom fangstgrunnlaget skulle øke som følge av økte kvoter.

I fiske er selve naturressursen en av de viktigste innsatsfaktorene, og den er det i utgangspunktet gratis å utnytte. En slik gratis produksjonsfaktor legger til rette for at næringen kan frembringe en ressursrente (grunnrente). Det vil si ekstra avkastning utover normal kompensasjon for arbeid, kapital og andre betalte produksjonsfaktorer. Det må vurderes politisk hvordan en slik ekstra avkastning fra en nasjonal ressurs skal benyttes. For eksempel kan ønske om størst mulig grunnrente veies opp mot distriktpolitiske hensyn, som i fiskeripolitikken.

Overkapasitet er et resultat av individuelle investeringsbeslutninger og tilpasninger fra næringsaktørene. Disse opererer innenfor et sett med økonomiske, sosiale og politiske begrensninger, og søker som oftest å tilpasse seg slik at inntekten blir tilfredsstillende. Det faktum at det i fiskerinæringen finnes en ressursrente, har gitt rom for overetableringer som for den enkelte har vært fornuftige økonomiske investeringer. For næringen samlet sett vil imidlertid disse investeringene føre til at totalproduktiviteten reduseres.

Konsekvensene av overetablering og for mange aktører i et fiskeri korrigeres i praksis ikke alene av at det innføres adgangsbegrensninger. Men adgangsbegrensningene skaper rammeverket som trengs for å iverksette tiltak som reduserer konsekvensene av en overetablering.

Ressursrenten fra fiskeriene kan på den ene side tildekke en reelt sett lavere avkastning på arbeidsinnsats og kapitalinnsats i denne næringen enn i andre nærin-

ger. På den annen side kan ressursrenten danne grunnlag for svært høy lønnsomhet for et begrenset antall aktører, dersom disse får mulighet til å organisere virksomheten optimalt. Ressursrenten kan også realiseres gjennom omsetning av fiskefartøy for fortsatt drift, og den vil da tilfalle selger av fartøyet som en salgsggevinst.

Tilstedeværelsen av en ressursrente i fiskerinæringen kan til en viss grad kompensere for det alminnelige effektiviseringskravet. Men selv om en velger å bruke ressursrenten til å ha en høyere kapasitet og sysselsetting i næringen enn det som er strengt nødvendig, må likevel produktiviteten i næringen økes for å holde følge med den alminnelige velstandsutviklingen i samfunnet.

3.1.2 *Overkapasitet og behovet for kapasitetsreduksjon*

Globalt er den samlede kapasiteten i fiskeflåten langt større enn det ressursmessig er grunnlag for. I 1997 ble det i en FAO-studie beregnet at fiskekapasiteten globalt måtte reduseres med over 50 pst. for at inntektene skal dekke de totale kostnadene.

Dagens globale overkapasitetsproblematikk føres gjerne tilbake til tiden før de 200 miles eksklusive økonomiske sonene ble innført. Med disse nye sonene ble store deler av verdens daværende kommersielt interessante fiskeressurser underlagt nasjonal kontroll. Omtrent samtidig ble det mulig å anslå størrelse og status for de viktigste fiskebestandene. Kombinasjonen av nasjonal jurisdiksjon og kunnskapsbaserte kvoteanbefalinger la grunnlaget for å fastsette bindende totalkvoter for de enkelte fiskerier, med utgangspunkt i behovet for bærekraftig ressursforvaltning. Og den nasjonale jurisdiksjon gjorde det framfor alt mulig å håndheve disse kvotene. Samtidig bygde kyststatene opp sine egne fiskeflåter for å være i stand til å høste av bestandene som nå var underlagt nasjonal kontroll. De økonomiske sonene bidro slik til en betydelig kapasitetsøkning i den globale fiskeflåten.

I global sammenheng må vi for fiske på det åpne hav skille mellom fartøy fra stater som utøver reell kontroll med fisket og fartøy som i realiteten fisker utenfor nasjonal kontroll og driver ulovlig, uregulert og urapportert fiske.

Også fiskefartøy som i realiteten er utenfor nasjonal kontroll, har en tilknytning til nasjonal strukturpolitikk, på den måten at nasjonale strukturordninger bør inneholde mekanismer som sikrer at fartøy som blir tatt ut av nasjonalt fiske, ikke settes inn i ulovlig, uregulert og urapportert fiske. I de norske strukturordningene står kravet om kondemnering av uttatte fartøy sentralt. Det kreves en streng praktisering av kondemneringskravet for å få dette til, slik at det faktisk er reell kapasitet som kondemneres gjennom nasjonale strukturordninger.

Internasjonalt samarbeid på globalt nivå skjer blant annet gjennom FAO. En internasjonal handlingsplan ble utformet i 1997. Avtalen er imidlertid ikke folkerettslig bindende. Det er ingen tvil om at overkapasitet kan ha alvorlige konsekvenser for fiskebestandene.

Det er heller ikke tvil om at overkapasitet og kontrollbehov, og dermed utgifter til kontroll, henger sammen, og at overkapasitet er en vesentlig årsak til det omfattende ulovlige, uregulerte og urapporterte fisket som foregår i nære og fjerne farvann. Dette er noe av bakgrunnen for den oppmerksomhet spørsmålet får, både nasjonalt og internasjonalt.

3.1.3 *Effektivitetsutvikling i fiskerinæringen*

I en studie referert i en FAO-publikasjon fra 1996 ble den årlige fremgangen i fiskeeffektivitet vurdert til 3 pst. Teknologitutviklingen har ført til at fiskeriene har gått fra å være en arbeidsintensiv til en kapitalintensiv næring.

Utbyttet fra fiskerinæringen er avhengig ikke bare av fangstmengde og hvor effektivt det kan fiskes, men også av oppnådde priser for fangsten. Det er vanskelig å spå hvordan prisutviklingen vil bli, men tendensen synes klart å være stabile realpriser.

Fiskeridirektoratets lønnsomhetsundersøkelser for 2005 viser at gjennomsnittlig utbetalt arbeidsgodtgjørelse til mannskapet utgjør 33 pst. av driftsinntektene. For fartøy som driver torskefiskerier er andelen noe høyere enn for fartøy som driver sildefiskerier, henholdsvis 37 og 29 pst. Etter 1995 har den gjennomsnittlige fangsten vært høyere enn det som har vært nødvendig for å betale norsk gjennomsnittslønn, forutsatt at utbetalingen til fisker utgjør 33 pst. av fangstinntekten. Analysen referert i meldingen tyder på at det gjennomsnittlige lønnsnivået fra fiske ligger noe over den norske gjennomsnittslønnen.

Det faktum at realprisen på fisk har vært stabil gjennom hele etterkrigstiden, og at produksjonen er begrenset av naturlige årsaker, peker klart i retning av at strukturelle tilpasninger og effektivisering er fiskernes eneste alternativ for å holde følge med produktivitets- og velstandsforbedringene i samfunnet.

Det ble nødvendig med særskilte bevilgninger over statsbudsjettet til fiskerinæringen fra 1958. Dette skulle i utgangspunktet være midlertidige støttetiltak. Den såkalte hovedavtalen for fiskerinæringen ble avviklet 31. desember 2004, og hadde mot slutten kun marginal økonomisk betydning for norske fiskerier. Enkelte elementer fra Hovedavtalen er videreført som ordinære poster på statsbudsjettet.

Pristilskudd og annen driftsstøtte har sammen med ressursrenten lagt til rette for langt høyere sysselsetting og kapitalinnsats i fiskerinæringen enn hva fiskeressursene gir grunnlag for, og hva som er mulig i andre næringer. Overgangen fra å være en sterkt subsidiert næring til å bli en effektiv sektor som er i stand til å realisere ressursrente, har nødvendigvis ført til store strukturelle endringer i fiskeriene. Næringsaktørene har i stor grad selv tatt på seg omstillingskostnadene.

En kan ikke dra noen entydig konklusjon om struktureringsbehovet basert på statiske kapasitetsmålinger. Dette er også dynamiske forhold, som kan endre seg fort med bestandsstørrelsene eller med reelle teknologiske sprang.

På denne bakgrunnen er hensikten med adgangsbegrensningene å kontrollere nyetableringer, og hensik-

ten med strukturordningene er først og fremst å redusere antall fartøy som deltar i den enkelte gruppe. Strukturordningene sikter derfor først og fremst mot den økonomiske overkapasiteten. Strukturordningenes faktiske evne til å motvirke en økonomisk overkapasitet er likevel avhengig av hvordan fiskebåteierne velger å benytte den økonomiske gevinsten de får gjennom et utvidet kvotegrunnlag. Dersom en vil kontrollere at gevinsten ikke nyttes til utskiftninger til større og nye fartøy, er det bare mulig ved å innføre eller opprettholde konkrete og trangere størrelsesbegrensninger ved utskifting av det enkelte fartøyet.

Et ønske om å redusere den tekniske fangstkapasiteten strider mot målet om kontinuerlig fornying av flåten. Det trengs ordninger som legger til rette for investeringer i nye fartøy. Adgangsbegrensninger og strukturordninger skal bidra til å skape et økonomisk fangstgrunnlag som forsvarer de nødvendige investeringene.

3.1.4 Nærmere om adgangsbegrensninger

Dagens system for adgangsbegrensninger er differensiert, ut fra ulike forhold i de ulike fiskeriene. For samtlige fiskerier gjelder imidlertid et krav om ervervstillatelse for å drive ervervsmessig fiske. I praksis har adgangsbegrensningene redusert noe av mobiliteten i næringen. På den annen side bidrar adgangsbegrensningene til å stabilisere kvotegrunnlag og fartøystruktur. Dette gir større sikkerhet for investeringene og økt sikkerhet for finansinstitusjonene.

Samtidig er det adgangsbegrensningene som gjør at adgangen til å delta får en verdi i seg selv. Når tallet på aktører går ned og de tilgjengelige kvotene dermed fordeles på færre fartøy, øker forventningen om fremtidig lønnsomhet, og verdien på fisketillatelsen stiger. Innretningen av strukturordningene vil også påvirke verdien av fisketillatelsene. Desto gunstigere strukturordningene er, desto høyere pris kan forventes på fisketillatelsene. Dette representerer en utfordring, blant annet for nye aktører som ønsker å etablere seg innenfor fiskerier i adgangsbegrensede grupper, og kan bidra til ytterligere sementering av fartøystruktur og eierskap.

3.1.5 Nærmere om strukturordninger

Fiskeflåten gis mulighet til å forbedre effektiviteten gjennom ulike strukturtiltak. Med dette legges grunnlag for økt lønnsomhet både i samfunnsøkonomisk og bedriftsøkonomisk forstand. Samtidig har strukturtiltak også andre virkninger som må vurderes i forbindelse med utformingen og oppfølgingen av ordningene. Færre fartøy fører til en reduksjon i de totale fangstkostnadene. Disse besparelsene kan innebære en betydelig gevinst, men næringsfinansierte ordninger kan samtidig medføre at behovet for ekstern finansiering øker. I disse tilfellene belastes de gjenværende aktører med høyere faste kapitalkostnader i en periode. Færre fartøy i fiskeflåten vil også medføre redusert sysselsetting. Dette bidrar til at fangstkostnadene går ned, samtidig som det legges til rette for forbedrede lønns- og arbeidstidsordninger for de gjenværende fiskerne. Dette er i seg selv positivt for rekrutteringen til fiskeryrket.

Fiskeflåten bidrar ikke bare med sysselsetting i flåteleddet, men skaper også lokale ringvirkninger. Reduksjoner i fiskeflåten vil dermed - i hvert fall på kort sikt - kunne gi lokale arbeidsmarkedsproblemer, og på lengre sikt kunne få betydningen for bosettingen i fiskeriavhengige samfunn. De mange bygder og fiskevær som over lang tid er fraflyttet forteller om slike endrede tilpasninger, på grunn av teknologisk og samfunnsmessig utvikling.

3.1.6 Regjeringens oppsummering og konklusjon

Myndighetene har benyttet ulike virkemidler for å begrense eller redusere fiskeflåtens størrelse, og hensynet til ressursgrunnlaget og aktørenes lønnsomhet har vært sentrale mål med de ulike ordningene.

De adgangsbegrensningene som er innført i ulike fiskerier, stenger ikke bare for nye etableringer fra aktører på utsiden, men fører også til at selve adgangen til å delta får en verdi. Det innebærer at få fartøy går ut av fiske uten å bli erstattet av et nytt, og få aktører slutter i fiskerinæringen uten å selge fartøyet for fortsatt drift. Videre vil departementet påpeke at det gjennom lang tid har vært et ønske om å legge til rette for at aktørene stilles friere i fartøyutformingen. Større og bedre fartøy vil imidlertid også som regel representere en større teknisk fangstkapasitet, og innebære en større økonomisk investering enn det som kanskje er strengt nødvendig for å fiske tildelte kvoter. Bevegelsen mot større fartøy over tid endrer flåtestrukturen og forholdstallet mellom store og små fartøy. Et mål om en differensiert flåtestruktur vil derfor også innebære en målkonflikt i forhold til målet om en friere fartøyutforming for den enkelte.

Det må tas hensyn til ulike fartøygruppers ulike betydning for bosettingsmønsteret. Dette ivaretas først og fremst av den fordeling av ressursene som skjer mellom ulike fartøygrupper. Innenfor denne rammen må det likevel foregå en nødvendig og vedvarende tilpasning. Regjeringen vil regelmessig vurdere å ta stilling til en rekke forhold, som valg av strukturvirkemiddel og valget av hvilke grupper som til enhver tid skal få tilbudt hvilket strukturvirkemiddel, vurderingen av hvilke begrensninger som skal ligge i strukturordningene for å ivareta distriktsmessige hensyn og hvilken grad av strukturering som er ønskelig. Mot denne bakgrunn legger Regjeringen til grunn at det er et behov for å videreføre strukturordninger for fiskeflåten.

Når det fra myndighetenes side har blitt lagt stor vekt på næringens eget syn på fordelingsspørsmålene, slik dette har fremkommet særlig i vedtak fra Fiskarlagets landsmøte, har det blant annet sin begrunnelse i betydningen av langsiktig stabilitet og ro omkring fordelingsspørsmålene. De fordelingsnøkler som har blitt foreslått fra Norges Fiskarlag, har derfor i stor utstrekning blitt fulgt av Fiskeri- og kystdepartementet. Regjeringen mener at fortsatt stabilitet omkring disse fordelingsspørsmålene betyr mye for fiskerinæringens videre utvikling. En stabil fordeling mellom fartøygruppene er også en grunnleggende forutsetning for at strukturtiltakene i de ulike gruppene skal få den tilsktede effekt.

3.2 Komiteens merknader

Komiteen legger til grunn at det er nødvendig å videreføre strukturordningene for å sikre en fiskeflåte som bidrar til aktivitet langs hele kysten, og samtidig sikre en flåte som er moderne, variert og lønnsom.

Som en følge av teknologiutviklingen har deler av fiskerinæringen over tid gått fra å være en arbeidsintensiv til en kapitalintensiv næring som er avhengig av god kapitaltilgang. Langsiktige og forutsigbare rammevilkår er en forutsetning for at finansinstitusjonene fortsatt skal sikre kapitaltilgangen til fiskeriene.

Komiteens flertall, medlemmene fra Arbeiderpartiet, Sosialistisk Venstreparti og Senterpartiet, har merket seg at finansnæringen fortsatt har tillit til fiskerinæringens lønnsomhet i lys av de rammebetingelsene som trekkes opp i strukturmeldingen.

Dette ble bekreftet under komitéhøringen. Under komiteens besøk på Island kom det fram at for eksempel Glitnir Bank vanligvis finansierer investeringer i både fartøy og kvoter, med en nedbetalingsperiode på 15 år.

Flertallet viser også til at ulike representanter for organisasjonene under komitéhøringen understreket betydningen av strukturordninger som legger til rette for lønnsomhet i fiskerinæringen. Flertallet viser i den forbindelse til at strukturtiltakene nettopp bidrar til en økonomisk bærekraftig fiskeflåte, som kan legge grunnlaget for langsiktige arbeidsplasser, investeringer i flåten og levende kystsamfunn.

Komiteens medlemmer fra Fremskrittspartiet, Høyre, Kristelig Folkeparti og Venstre viser til høring i Stortinget 23. april 2007 der Finansnæringens Hovedorganisasjon uttaler følgende:

"Innføring av tidsbegrensning for framtidige kvoter vil ha uheldige virkninger. Det skapes usikkerhet rundt tildelingen av strukturvoter etter 20 år. Usikkerheten forsterkes av stadige endringer i rammebetingelsene fra myndighetenes side. Denne usikkerheten bidrar til at både fiskerinæringen og finansnæringen vil være tilbakeholdne med å sette i gang nye prosjekter. Dette kan lede til at struktureringen stopper opp eller forsinker vesentlig. Mange vil også kunne avvente kjøp i påvente av et politisk skifte og muligheter for nye endringer i strukturvotordningene.

Verdiene av strukturvotene vil falle som en konsekvens av tidsbegrensningen, og videre strukturering kan stoppe opp da det ikke lenger vil være villig selger i markedet. Dette vil innebære at bedrifts- og samfunnsøkonomisk ulønnsom overkapasitet vil bli opprettholdt og bidra til redusert bærekraft i næringen. Dette vil igjen svekke næringens framtidige troverdighet og verdiskapningspotensial.

Innføring med tilbakevirkende kraft skaper rettstvister

Finansnæringen tar særlig sterk avstand fra å innføre endringer med tilbakevirkende kraft. Investeringene i kvoten er gjort under forutsetninger om at de er evigvarende og uten endringer underveis. Endring i form av tidsbegrensning til 25 år endrer på dette. En slik endring vil etter alt å dømme utløse en rekke rettstvister som både vil være omfattende, kostnads- og ressurs-

krevenne og ta fokus i næringen bort fra rasjonell drift og utvikling. Konsekvensene blir således på mange måter de samme som ved en evt. stans i strukturordningene.

Finansnæringen mener opprinnelig strukturordning bør videreføres."

Disse medlemmer mener disse uttalelsene synliggjør på en god måte den usikkerhet Regjeringens politikk påfører fiskerinæringen.

Komiteen viser til at adgangsbegrensningene kan være et hinder for at nye aktører kan komme inn i næringen, samtidig som strukturordningene fører til at det gradvis blir færre fiskere. Imidlertid er det få fartøy som går ut av fisket uten å bli erstattet av et nytt, og få aktører går ut av næringen uten å selge fartøyet for fortsatt drift.

Komiteen er videre opptatt av at struktureringen av fiskeflåten kan påvirke både bosetting og sysselsetting langs kysten.

Komiteens flertall, medlemmene fra Arbeiderpartiet, Sosialistisk Venstreparti og Senterpartiet, vil understreke betydningen av at Regjeringen holder et våkent øye med utviklingen i fiskeflåten, og de distriktpolitiske virkningene av struktureringen. Flertallet ber om at Regjeringen løpende vurderer virkningene for enkeltkommuner og lokalsamfunn.

Flertallet viser for øvrig til at Regjeringen har varslet at de innen utgangen av 2009 vil evaluere hvordan tiltaket om strukturering i de minste fartøygruppene har virket.

4. UTFORMING AV STRUKTURORDNINGENE

4.1 Sammendrag

I Norge er det to strukturvirkemidler som har vært tatt i bruk; kondemnering og ulike ordninger for sammenslåing av kvoter. Det offentlige har finansiert kondemneringsordningene, mens sammenslåing i realiteten er en privatfinansiert effektiviseringsordning, hvor det i stadig større grad har blitt stilt krav om kondemnering av uttatte fartøy. Kondemneringsordningen som nå gjelder for kystfiskefartøy med hjemmelslengde for kvotetildeling under 15 meter, skiller seg fra dette hovedmønsteret. Det gis kondemneringstilskudd fra et fond der 50 pst. er statlige midler og 50 pst. er midler fra en avgift på brutto fangstverdi for all fangst som er omfattet av salgslagenes enerett til førstehåndsomsetning etter råfiskloven. Fra 1960 til 1993 ble det kondemnert 393 fartøy i havfiskeflåten og benyttet 592 mill. kroner (nominelt), og for kystflåten ble det fra 1960 frem til 2002 tatt ut 2 843 fartøy, med en samlet kostnad på 514 mill. kroner (nominelt). For kystflåten var kondemneringsmidlene tidligere i praksis tilskudd til flåtefornyning.

De siste tiårene har ulike former for sammenslåingsordninger tatt over som hovedvirkemiddel. De første ordningene var basert på sammenslåing av såkalt kon-

sesjonskapasitet for fartøy i ringnotgruppen og reke-trålgruppen, uten noen form for forhåndsfastsatt tidsbegrensning av den økte konsesjonskapasiteten.

Med enhetskvoteordningene for ulike grupper i havfiskeflåten ble det innført en forhåndsfastsatt tidsbegrensning i tilleggskvoten. I år 2000 kom det også en egen sammenslåingsordning for småtrålere i torsketrålgruppen. Selv om denne ordningen hadde et eget og annerledes formål enn enhetskvoteordningen, fungerte den også som en strukturordning, men uten forhåndsfastsatt tidsbegrensning.

Strukturkvoteordningen for kystfiskeflåten i 2003 var den første ordningen for kvotesammenslåing i kystflåten, og denne ble innført uten forhåndsfastsatt tidsbegrensning for tildeling av strukturkvoten. Deretter erstattet strukturkvoteordningen for havfiskeflåten de tidligere enhetskvoteordningene, i mars 2005.

4.1.1 *Kystfiskeflåten*

Dagens kondemneringsordning ble innført i juli 2003, på grunnlag av behandlingen av Ot.prp. nr. 76 (2001-2002) og St.meld. nr. 20 (2002-2003) Strukturtiltak i kystfiskeflåten. Det ble bestemt da Strukturfondet ble opprettet at kondemneringsordningen skulle virke i fem år. Ordningen løper ut 1. juli 2008.

Strukturkvoteordningen for kystflåten ble innført med kvotemessig virkning fra og med 2004. Strukturkvoteordningen virker innad i de ulike regulerings- og adgangsgruppene i kystfiskeflåten, i fartøygruppene med hjemmelslengde for kvotetildeling over 15 meter. Hovedvilkårene for å få tildelt strukturkvote er at et fartøy blir kondemnert og alle tillatelser knyttet til dette blir oppgitt. Ordningen inneholder et kvotetak, som innebærer at et fartøy ikke kan tildeles mer enn tre ganger fartøyets egen kvote av det enkelte fiskeslag, inkludert denne grunnkvoten.

Torskefisket er grunnstammen i kystfisket i Nordland, Troms og Finnmark. I adgangsbegrensningen for torskefisket er det lagt inn en såkalt fylkesbinding, som innebærer at et fartøy ikke kan selges for fortsatt drift fra ett fylke til et annet. Formålet med disse reglene er å opprettholde den relative fordelingen av torskefartøyene mellom fylkene, og tallene viser stor stabilitet. Fylkesbindingen gjelder også i strukturkvoteordningen.

Havfiskeflåtens strukturkvoteordning ble innført ved forskrift av 4. mars 2005 nr. 193 om strukturkvoteordning mv. for havfiskeflåten og erstattet da tidligere enhetskvoteordninger. Hovedvilkårene for tildeling av strukturkvote i havfiskeflåten er de samme som i kystfiskeflåten, altså at fartøyeier oppgir alle tillatelser for fartøyet og at dette blir kondemnert.

Ved overgangen fra enhetskvoteordningene til strukturkvoteordningen ble de geografiske begrensninger som gjaldt for enkelte fartøygrupper, videreført. Strukturkvoteordningen for havfiskeflåten inneholder ingen generell regel om avkorting av strukturkvoten, men for enkelte fartøygrupper nyttes avkorting enten alltid eller i visse tilfeller. Enhetskvotene kunne tildeles i inntil 13 år, eller 18 år hvis det uttatte fartøyet ble kondemnert. Det er ikke en slik forhåndsfastsatt tidsbegrensning for strukturkvotene.

De rederiene som ble tildelt enhetskvote før iverksettelsen av strukturkvoteordningen, fikk anledning til å konvertere disse til strukturkvoter uten forhåndsfastsatt tidsbegrensning.

Mens kvotetaket i kystfiskeflåtens strukturkvoteordning er en funksjon av det mottakende fartøyets egen kvote i det aktuelle fisket, er kvotetaket i havfiskeflåtens ordning en lik faktor for alle fartøy i den enkelte fartøygruppe.

4.1.2 *Strukturutvalgets forslag*

Utvalget er delt i ulike flertall og mindretall, og de ulike fraksjonene har fremmet en rekke forslag. Det vises til utredningen for en fullstendig fremstilling av disse.

Når det gjelder spørsmålet om videreføring av strukturvirkemidler, foreslår et flertall på elleve av utvalgets 15 medlemmer at strukturkvoteordningen blir videreført for havfiskeflåten som den er i dag, med unntak for spørsmålet om forhåndsfastsatt tidsbegrensning eller ikke. Disse medlemmene er delt i synet på dette spørsmålet.

Når det gjelder kystfiskeflåten, foreslår det samme flertallet at strukturkvoteordningen videreføres med en justering når det gjelder kvotetaket. Flertallet er delt også her når det gjelder spørsmålet om forhåndsfastsatt tidsbegrensning eller ikke.

Det samme flertallet foreslår imidlertid at strukturkvoteordningen gjøres gjeldende også for fartøy med hjemmelslengde for kvotetildeling mellom 11 og 15 meter (13 meter i kystmakrellgruppen).

Disse medlemmene foreslår videre at kondemneringsordningen gjennom Strukturfondet som følge av dette avvikes for denne fartøygruppen, og at kondemneringsmidlene rettes inn utelukkende mot gruppen av fartøy med hjemmelslengde mellom 10 og 11 meter (opp til 13 meter i kystmakrellgruppen).

Et mindretall på fire medlemmer går mot å videreføre strukturkvoteordningen for kystfiskeflåten. Dette mindretallet går også primært mot å videreføre kondemneringsordningen for kystfiskeflåten med hjemmelslengde under 15 meter.

Mindretallet fremhever også at adferdsreguleringer "i form av områdebegrensninger, redskaps- og tekniske begrensninger, minstemål, tidsbegrensninger, kontraheringsstopp (...) er eksempler på kapasitetsbegrensende tiltak som har effekt både på kort og lang sikt", og dermed kan erstatte behovet for dagens strukturvirkemidler.

4.1.3 *Høringsuttalelser*

Blant de næringsorganisasjonene som har uttalt seg om spørsmålet om videreføring av strukturordningene, støtter Norges Fiskarlag forslaget om å videreføre strukturkvoteordningen. Landsorganisasjonen (LO) støtter flertallsforslaget, og viser i hovedsak til at et for lavt kvotegrunnlag for det enkelte fartøy, svekker fiskeflåtens evne til fornying. Flertallsforslaget støttes også av Finansnæringens Hovedorganisasjon/Sparebankforeningen og Fiskeri- og havbruksnæringens

landsforening (FHL), industri og eksport og Sør-Norges Trålerlag.

Norges Kystfiskerlag går mot å videreføre strukturkvoteordningen for kystfiskeflåten, og mener også at kystflåten under 15 meter må skjermes mot videre nedbygging. Sametinget går imot å innføre strukturkvoteordning for fartøy under 15 meter, idet denne gruppen "må skjermes mot reduksjoner i antall og eventuelle begrensninger i ressursgrunnlaget og heller tilføres ressurser blant annet til rekruttering i fiskeriene". Finnmark fylkeskommune går imot kondemnering i kystflåten, og fremholder at spesielt fartøy under 15 meter må skjermes mot reduksjoner i antall fartøy.

Troms fylkeskommune støtter flertallsforslaget om strukturkvoteordning for havfiskeflåten og for kystfiskeflåten med hjemmelslengde over 11 meter.

Nordland fylkeskommune støtter flertallsforslaget, men ber om at det "blir gjennomført analyse av strukturtiltakenes eventuelle innvirkning på: fangstatferd, ressursutnyttelse og realisering av fiskerinæringens verdiskapingspotensial".

Fylkesrådet i Nord-Trøndelag og Sør-Trøndelag fylkeskommune støtter flertallsforslaget, men krever "en gjennomgang av den regionale fordelingen av fiskerettighetene i løpet av de siste 10 årene."

Møre og Romsdal fylkeskommune støtter flertallsforslaget om å videreføre strukturkvoteordningen, men mener at ordningen i kystfiskeflåten bør omfatte fartøy med hjemmelslengde over 10 meter. Hordaland fylkeskommune mener også at strukturkvoteordninger må videreføres og utvides til båter ned til 10 meter slik at disse fartøyeierne kan få tilbud om å tilpasse seg med større kvoter.

Lofotrådet går inn for å videreføre strukturkvoteordningen for havfiskeflåten og for fartøy med hjemmelslengde over 15 meter, men går mot strukturering av flåten under 15 meter. Landsdelsutvalget gir sin tilslutning til flertallsforslaget, men mener at "etter at man har foretatt en helhetlig evaluering av fiskeripolitikken og strukturkvoteordningen må se nærmere på en omfordeling av fiskekvoter mellom hav- og kystflåten".

Av de andre høringsinstansene støttes flertallsforslaget vedrørende strukturkvoteordningen av Fiskeridirektoratet og Sunnmøre og Romsdal Fiskesalgslag, mens Norges Naturvernforbund/Barentshavkontoret støtter mindretallsforslaget. Bivdi - sjøsamisk fangst- og fiskeriorganisasjon - går mot "strukturering i fiskeflåten".

4.1.4 Regjeringens oppsummering og konklusjon

KONDEMNERINGSORDNINGEN FOR KYSTFISKEFLÅTEN

Kondemnering har fungert etter hensikten i enkelte grupper.

Den eksisterende kondemneringsordningen bryter delvis med tidligere praksis med hensyn til finansieringsformen. Hele fiskeflåten er pålagt en strukturavgift, og dermed er hele flåten med på å betale for kapasitetsreduksjon i de minste flåtegruppene. Særlig fartøy i lukket gruppe i fisket etter torsk, hyse og sei

nord for 62 grader nord med hjemmelslengde under 10 meter, har fått det bedre siden 2003. Vi må anta at kondemneringen har betydd mye for de forbedringene som er oppnådd for denne gruppen.

Lovhjemmelen for innkreving av strukturavgift løper ut 1. juli 2008. Regjeringen vil ta standpunkt til om det er behov for en fastsatt kondemneringsordning når det foreligger en samlet evaluering av hele den femårsperioden som ordningen har virket. I tiden frem til 1. juli 2008 vil Regjeringen videreføre kondemneringsordningen for de minste kystfiskefartøyene på samme måte som ordningen har virket hittil.

Spørsmålet om en strukturkvoteordning for fartøyene med hjemmelslengde mellom 11 og 15 meter (13 og 15 meter i kystfisket etter makrell) behandles annet sted i meldingen. Når strukturkvoteordningen eventuelt er innført i disse gruppene, vil Regjeringen justere regelverket for kondemneringsordningen slik at den ikke lenger vil omfatte de fartøygruppene som får tilgang til strukturkvoter.

STRUKTURKVOTEORDNINGEN FOR KYSTFISKEFLÅTEN OG HAVFISKEFLÅTEN

Strukturkvoteordningen er på samme tid et effektiviseringsinstrument og et kapasitetsreducerende tiltak. Hovedfokus i ordningen er imidlertid effektivisering. Den ventede effekten er høyere samfunnsøkonomisk lønnsomhet i bruken av arbeidskraft og kapital.

Alternativet til strukturkvoteordningen måtte være ordninger med økt omsettelighet for kvoter, løsrevet fra fartøyene og den tradisjonelle forankringen som kvotefordeling har i dag i ulike fartøygrupper. Det er etter Regjeringens mening ikke aktuelt.

Regjeringen foreslår at strukturkvoteordningen for kystfiskeflåten utvides til å omfatte gruppen av fartøy med hjemmelslengde for kvotetildeling mellom 11 og 15 meter. Begrunnelsen er at strukturvirkemidlene for kystfiskeflåten så langt har gitt minst effekt i denne fartøygruppen. Det store antall fartøy i denne gruppen, og det lave antallet som er tatt ut gjennom kondemneringsordningen, innebærer at gjenværende fartøy ikke har fått noen vesentlig positiv effekt på sitt kvotegrunnlag. En rekke fartøyeiere i gruppen har også benyttet seg av driftsordningen til å utveksle kvoter. Dette viser behovet for å kunne øke kvotegrunnlaget også i denne gruppen.

Det foreslås imidlertid at nedre grense blir en hjemmelslengde på 11 meter, noe som er i samsvar med forslaget fra Strukturutvalgets flertall.

De reguleringsmessige tillempinger som er nødvendige fordi grensen her ikke følger dagens etablerte gruppeinndeling, vil bli utredet og forberedt i løpet av 2007. Visse justeringer rundt reguleringsopplegget i forhold til denne 10-metersgrensen, ble for øvrig gjort i torskereguleringene både for 2006 og 2007. Ordningen vil deretter kunne iverksettes i løpet av året, med kvotemessig virkning fra og med 2008. På grunn av den mindre kystflåtens særlige betydning, vil Regjeringen innen utløpet av 2009 foreta en evaluering av hvordan dette tiltaket har virket, med særlig vekt på konsekvenser for distriktene.

Det ligger i strukturkvoteordningens virkemåte at den kan medføre økt konsentrasjon. Graden av konsentrasjon styres særlig av kvotetaket og geografiske begrensninger.

Et flertall i strukturutvalget foreslo å sette kvotetaket til to ganger fartøyets egen kvote i kystfartøygruppen 11 (13) til 15 meter. Det ble videre foreslått å senke kvotetaket for gruppene med hjemmelslengde mellom 15 og 28 meter fra tre til to ganger fartøyets egen kvote, men likevel tre ganger fartøyets egen kvote for fartøy "med ensidig fangstgrunnlag, eksempelvis bare innen torskefiskeriet". Det ble også foreslått å sette "en maksimalgrense for hvor mange strukturkvoter ett fartøy totalt kan ha innen alle fiskerier etter en totalvurdering".

Regjeringen mener at reglene for kvotetaket i strukturkvoteordningen for kystfiskeflåten bør endres. Når det gjelder gruppene i kystfiskeflåten med hjemmelslengde for kvotetildeling over 15 meter, som allerede er omfattet av strukturkvoteordningen, foreslår Regjeringen at det for fremtiden ikke skal kunne tildeles strukturkvote utover et kvotetak på to ganger fartøyets egen kvote i hvert enkelt fiskeri, dersom det tildeles strukturkvote både i torskesektoren og i pelagisk sektor. Dagens kvotetak på tre ganger fartøyets egen kvote, inkludert denne, bør videreføres bare for fartøy som tildeles strukturkvote enten kun i torskesektoren eller kun i pelagisk sektor.

I den nye gruppen i kystflåten som nå får tilbud om strukturkvoteordning, med hjemmelslengde mellom 11 (13) og 15 meter, bør det settes et kvotetak til to ganger fartøyets egen kvote. Denne gruppen er viktig for aktivitet langs hele kysten. Det bør derfor vises varsomhet, slik at struktureringen ikke i for stor grad svekker bosetting og arbeidsplasser på kysten. Videre anser Regjeringen, av samme grunn, at disse fartøyene ikke bør kunne tildeles strukturkvote både i torskesektoren og i pelagisk sektor.

Når det gjelder havfiskeflåten, har det ikke kommet frem innvendinger mot de begrensninger som gjeldende ordning inneholder for å ivareta distrikts- og fordelingspolitiske hensyn, herunder kvotetakene. Disse ble også grundig vurdert og diskutert i forbindelse med at strukturkvoteordningen erstattet de tidligere enhetskvoteordningene. Særlig gjaldt dette kvotetakene. Regjeringen ser derfor ingen grunn til å gjøre endringer her.

EIERKONSENTRASJON

Kvotetaket begrenser kvotekonsentrasjonen på fartøynivå. Kvotetaket i strukturkvoteordningen begrenser derimot ikke like effektivt kvotekonsentrasjonen på eiernivå, ettersom en eier kan ha flere fartøy. For havfiskeflåten er det imidlertid gitt regler om eierkonsentrasjon i forskrift av 13. oktober 2006 nr. 1157 om spesielle tillatelser til å drive enkelte former for fiske og fangst (konsesjonsforskriften). Når det gjelder kystflåten, er det ikke fastsatt regler om begrensninger i eierkonsentrasjon. Strukturutvalget uttalte følgende om eierkonsentrasjon i NOU 2006:16 kapittel 8.4.2:

"Utvalgets medlemmer ønsker at det utarbeides klare regler som setter grenser for hvor store fangstrettigheter enkeltaktører kan ha for å unngå at konsentrasjonen av rettigheter blir for stor. Utvalget foreslår en maksimal grense på 10 % av gruppeknoten i de reguleringsgrupper det ikke allerede er fastsatt strengere krav. For små fiskeri bør det gjøres unntak fra begrensningen."

Regjeringen vil arbeide videre med dette spørsmålet.

4.2 Komiteens merknader

Komiteen viser til at strukturordningene skal bidra til å sikre en fiskeflåte som bidrar til aktivitet langs hele kysten og samtidig sikre en flåte som er moderne, variert og lønnsom. Komiteen er opptatt av at det utformes ordninger som legger til rette for bedret lønnsomhet og styrket konkurransevne for fiskerinæringen både nasjonalt og internasjonalt, og som gir næringsaktørene mulighet til effektivisering innenfor et regulert rammeverk.

Komiteen viser til at Regjeringen vil videreføre kondemneringsordningen for de minste kystfartøyene fram til 1. juli 2008, og at det skal tas stilling til om ordningen skal videreføres på lengre sikt når det foreligger en samlet evaluering av hele den femårsperioden som ordningen har virket. Komiteen støtter dette.

Komiteens flertall, medlemmene fra Arbeiderpartiet, Sosialistisk Venstreparti og Senterpartiet, viser til at Regjeringen foreslår å begrense den nye gruppen i strukturkvoteordningen, til fartøy med hjemmelslengde for kvotetildeling mellom 11 og 15 meter i stedet for fartøy med hjemmelslengde mellom 10 og 15 meter. Dette vil omtrent halvere gruppen som omfattes.

Flertallet har merket seg at kondemneringsordningen har hatt størst effekt for fartøy på under 10 meter.

Et annet flertall, medlemmene fra Arbeiderpartiet, Sosialistisk Venstreparti, Senterpartiet og Høyre, viser til at den nedre lengdegrensen på 13 meter hjemmelslengde kun sikter til kystnotfisket etter makrell, hvor delingen mellom de to reguleringsgruppene for kystnotflåten går ved 13 meter. Bakgrunnen for forslaget er altså de allerede etablerte gruppeinndelingene i makrellfisket, og dette flertallet støtter dette.

Komiteen er opptatt av at det må settes begrensninger for hvor store kvoter som kan tildeles det enkelte fartøy i fisket etter det enkelte fiskeslag, gjennom strukturkvoteordningen.

Komiteens flertall, alle unntatt medlemmene fra Fremskrittspartiet, støtter derfor Regjeringens forslag om at reglene for strukturkvoteordningen skal inneholde såkalte kvotetak.

Videre slutter et annet flertall, medlemmene fra Arbeiderpartiet, Sosialistisk Venstreparti og Senterpartiet, seg til Regje-

ringens forslag om et senket kvotetak for kystflåten strukturordning, samt forslaget til kvotetak for den nye gruppen som skal omfattes av ordningen, kystflåten fartøy i gruppen 11-15 meter. Dette flertallet viser i denne sammenheng til kystflåten særlige betydning for aktivitet og sysselsetting i mange kystsamfunn, og at det derfor er behov for større varsomhet i struktureringen.

Et tredje flertall, alle unntatt medlemmene fra Høyre, har merket seg at særlig forslaget om en begrenset strukturkvoteordning for fartøygruppen mellom 11 og 15 meter, er gjenstand for stor debatt langs kysten. I særlig grad gjelder dette omfattende oppkjøp av fartøy og kvoter og konsentrasjon av eierskap. Dette kom også fram under komiteens høring i Stortinget.

Komiteens flertall, medlemmene fra Arbeiderpartiet, Sosialistisk Venstreparti og Senterpartiet, viser til at strukturutvalget foreslo at det etableres regler om eierbegrensning, og en øvre grense på 10 pst. av gruppekvoten i de reguleringsgrupper hvor det ikke allerede er fastsatt en lavere grense.

Flertallet deler for øvrig Regjeringens syn, som er kommunisert i brev til komiteen datert 9. mai 2007, om at før man tar stilling til dette forslaget, er det behov for en kartlegging av dagens eiersituasjon. Gjennomgangen må også ta for seg minoritetsandeler. Flertallet deler Regjeringens syn og viser til at dette arbeidet kan resultere i generelle eierskapsbegrensninger, slik det er i havfiskeflåten, og/eller eierskapsbegrensninger som er innrettet mot enkelte typer av eiere, for eksempel krysseierskap mellom havfiskeflåten og kystflåten eller fiskeforedlingsanleggs minoritetsandeler i kystfartøy.

Et annet flertall, alle unntatt medlemmene fra Fremskrittspartiet og Høyre, har også merket seg at flere av høringsinstansene tar til orde for eierskapsbegrensninger i kystflåten. Deltakerloven har ingen eierskapsbegrensninger. Norges Kystfiskarlag viste under høringen til at det før 1985 ble praktisert en ordning der en aktiv fisker ikke kunne eie og drive mer enn 2 fartøy. Dette flertallet ber Regjeringen vurdere dette og/eller lignende ordninger som kan sikre et variert og desentralisert eierskap i kystfiskeflåten.

Komiteens flertall, medlemmene fra Arbeiderpartiet, Sosialistisk Venstreparti, og Senterpartiet, viser til at strukturkvoter i regelen bare kan omsettes innenfor den enkelte fartøygruppen. Kystfiskarlaget ber om at hjemmellengdeordningen må endres slik at sjarkkvoter ikke kan overføres til større fartøy, kun motsatt vei. Flertallet ber Regjeringen se nærmere på dette.

Et annet flertall, alle unntatt medlemmene fra Fremskrittspartiet, viser ellers til strukturutvalgets innstilling om at det generelt bør utarbeides klare retningslinjer som setter grenser for hvor store samlede fangst-

rettigheter enkeltaktører/enkeltelskaper kan ha, for å unngå at konsentrasjonen av rettigheter i norsk fiskerier næring blir for stor. Dette flertallet er enig i at det fastsettes en maksimal grense, og ber Regjeringen jobbe videre med dette.

Et tredje flertall, alle unntatt medlemmet fra Kristelig Folkeparti, konstaterer at driftsordningen nå avvikles, og støtter dette. Det vises i denne sammenheng til strukturutvalgets forslag om at muligheter for samfiske bør vurderes, spesielt for de minste fartøygruppene. Dette flertallet viser til at det ikke er kartlagt om det er behov for en slik ordning. Innretningen på en eventuell samfiskeordning er heller ikke vurdert. Dette flertallet ber på denne bakgrunn om at Regjeringen vurderer disse spørsmålene nærmere.

På denne bakgrunn vert følgjande forslag fremma frå medlemene frå Høgre:

"Stortinget ber Regjeringa greie ut og etablere ei samfiskeordning for å sikre fleksibilitet som erstatning for at driftsordninga fell bort."

Komiteens medlemmer fra Fremskrittspartiet viser til at det i 2005 var registrert om lag 7 700 fiskefartøy i Norge og av disse var om lag 6 900 eller nesten 90 pst. under 15 meter. Disse fartøyene sysselsetter over halvparten av alle manntallsførte fiskere. Svært mange lokale fiskemottak er helt avhengige av leveranser fra denne fartøygruppen.

Disse medlemmer har merket seg protestene mot strukturering for fartøy under 15 meter. Dette gjelder flere forhold som vil kunne ha store konsekvenser for den enkelte fartøyeier og det enkelte fartøys driftsmønster. Denne flåtegruppen er helt sentral både mht. råstoff og sysselsetting for mange kystsamfunn. Det er fare for at struktureringen kan medføre at kvoter struktureres ut av lokalsamfunn og regioner, noe som medfører tap av arbeidsplasser og kan ha stor innvirkning på fiskeriahengige lokalsamfunn i form av tapte arbeidsplasser. Strukturering kan også medføre at kvoter ikke blir fisket opp.

Disse medlemmer viser til at konsekvensene av forslaget om strukturering for fartøy under 15 meter ikke er utredet godt nok og fremmer derfor følgende forslag:

"Stortinget ber Regjeringen avstå fra strukturering for fartøy under 15 meter, inntil det er konsekvensutredet hvilken virkning struktureringen vil ha for flåtegruppen og fiskeriahengige lokalsamfunn."

Disse medlemmer har merket seg at Regjeringen innen utløpet av 2009 vil foreta en evaluering av hvordan struktureringen har virket med særlig vekt på konsekvenser for distriktene. Etter disse medlemmers syn er det i seg selv en innrømmelse av stor usikkerhet og frykt for hvordan struktureringen for fartøy under 15 meter vil virke.

Medlemene i komiteen frå Høgre konstaterer at Regjeringa foreslår strukturering ned til 11 meters lengde, og at det elles berre er foreslått justeringar i forhold til dei struktureringsordningane som vart stoppa i 2005. Desse medlemene meiner at det er positivt med brei støtte til bruk av struktureringsordningar for å auke lønsemd og få ned overkapasitet. Det er likevel ikkje alt desse medlemene er samde med Regjeringa i.

Desse medlemene vil støtte at det kan strukturerast ned til 11 meters lengde, men registrerer samstundes at fleire høyringsinstansar har teke til orde for at grensa burde vore sett til 10 meter. Det bør vurderast på sikt om grensa skal senkast ytterlegare frå 11 meter.

Kvotetaket som er foreslått for 11(13)-15 meter på to gongar fartyet sin kvote, og forslaget om å senke taket i gruppa over 15 meter til to gongar fartyets egen kvote i kvart enkelt fiskeri, med moglegheit til tre i eit av fiskeria pelagisk eller konvensjonell, er etter desse medlemene si meining for lågt. Kvotegrunnlaget blir ikkje stort nok med desse nye taka, dei vil også slå dårleg ut for enkelte aktørar alt etter kva fiskeri ein strukturerer i, og det er uheldig at det er stor forskjell mellom gruppene i kor stort kvotegrunnlag som kan samlast på ein båt. For kystsamfunna er det viktig at flåten, same kva storleik, er lønsam og kan tilby trygge og sikre arbeidsplassar, og ein stabil råstofftilgang til industrien på land.

Medlemen i komiteen frå Kristeleg Folkeparti syner til grunngjevinga i kapittel 1.2 for kvi for denne medlemen går imot framlegget om å utvida strukturkvoteordningane til å omfatta fartøy i gruppa 11(13)-15 meter, og vil fremja fylgjande forslag:

"Stortinget ber Regjeringa om å ikkje gjennomføra strukturering for fartøy under 15 meter."

5. TIDSBEGRENSNING I STRUKTURKVOTEORDNINGEN

5.1 Sammendrag

Utgangspunktet ved innføringen av strukturkvoteordningen var at den skulle innebære en lengre tids-horisont for det enkelte rederi enn de tidligere enhetskvoteordningene. I de tidligere enhetskvoteordningene gikk kvantumet ved utløpet av tildelingsperioden tilbake til vedkommende reguleringsgruppe. Dette var i samsvar med den tverrpolitiske enigheten om stabilitet i kvotefordelingen mellom ulike reguleringsgrupper. Standpunktet om at kvotefordelingen mellom gruppene ligger fast, og at strukturgevinsten derfor tilfaller de gjenværende fartøy i samme reguleringsgruppe, legges fortsatt til grunn.

5.1.1 Strukturutvalgets forslag

Utvalget er delt i ulike flertall og mindretall, og de ulike fraksjonene har fremmet en rekke forslag. Det vises til utredningen for en fullstendig fremstilling av disse.

Utvalget er delt også når det gjelder spørsmålet om forhåndsfastsatt tidsbegrensning i strukturkvoteordningen.

De to alternativene fra Strukturutvalget er følgende:

1. Flertallsforslaget om å innføre en forhåndsfastsatt tidsbegrensning på 15 år, som også gjøres gjeldende for allerede tildelte strukturkvoter.
2. Mindretallsforslaget om å videreføre gjeldende strukturkvoteordning, altså uten forhåndsfastsatt tidsbegrensning.

5.1.2 Høringsuttalelser

Blant næringsorganisasjonene som har uttalt seg om forhåndsfastsatt tidsbegrensning, støtter Norges Kystfiskarlag flertallsforslaget om å innføre en tidsbegrensning på 15 år, som et subsidiært standpunkt i forhold til lagets primære standpunkt om at strukturkvoteordningen i kystflåten bør avvikles.

Norges Fiskarlag, Sør-Norges Trålerlag, LO, Finansnæringens Hovedorganisasjon/Sparebankforeningen og Norske Sjømatbedrifters Landsforening støtter mindretallsforslaget om å videreføre gjeldende strukturkvoteordning, uten forhåndsfastsatt tidsbegrensning. Som begrunnelse vises i hovedsak til at denne ordningen er best egnet til å gi næringen den langsiktighet og forutsigbarhet den er avhengig av.

FHL industri og eksport mener at en forhåndsfastsatt tidsbegrensning minimum må tilsvare "livslengden" for et fartøy, og dermed være vesentlig lengre enn 15 år.

Norges Fiskarlag, FHL industri og eksport, Finansnæringens Hovedorganisasjon/Sparebankforeningen og Norske Sjømatbedrifters Landsforening går sterkt imot å gjøre tidsbegrensningen gjeldende for allerede tildelte strukturkvoter, hvis det iverksettes en slik forhåndsfastsatt tidsbegrensning i nye strukturkvoteordninger.

Blant fylkeskommunene går Finnmark fylkeskommune og Troms fylkeskommune inn for flertallsforslaget om å innføre en forhåndsfastsatt tidsbegrensning på 15 år. Fylkesrådet i Nord-Trøndelag, Sør-Trøndelag fylkeskommune og Nordland fylkeskommune støtter flertallsforslaget om å innføre en tidsbegrensning på 15 år, med virkning også for allerede tildelte strukturkvoter.

Møre og Romsdal fylkeskommune og Hordaland fylkeskommune går inn for mindretallsforslaget om å videreføre gjeldende strukturkvoteordning, uten forhåndsfastsatt tidsbegrensning.

Lofotrådet og Vest-Finnmark regionråd støtter flertallsforslaget.

Landsdelsutvalget anbefaler også at strukturkvotene tidsbegrenses.

Av de andre høringsinstansene går Fiskeridirektoratet, Sunnmøre og Romsdal Fiskesalslag og Innovasjon Norge inn for mindretallsforslaget om å videreføre gjeldende strukturkvoteordning.

WWF og Norges Naturvernforbund/Barentshavkontoret går primært imot videreføring av strukturkvoteordningen, men støtter subsidiært forslaget om en tids-

begrensning på 15 år. Begge viser på ulike måter til at fiskeressursene tilhører fellesskapet som begrunnelse for standpunktet.

5.1.3 *Regjeringens vurdering - forhåndsfastsatt tidsbegrensning*

De to forskriftene som regulerer tildeling av strukturkvote i henholdsvis kystfiskeflåten og havfiskeflåten, har noe ulikt formulerte formålsbestemmelser. Reduksjon av antall fartøy for å styrke driftsgrunnlaget for det enkelte fartøy er imidlertid dominerende i målformuleringen.

En forhåndsfastsatt tidsbegrensning vil medføre en endring av den relative kvotefordelingen mellom fartøyene innad i en reguleringsgruppe etter utløpet av den perioden en strukturkvote tildeles. Størrelsen på denne endringen vil være avhengig av graden av strukturering i gruppen og hvordan strukturkvotene er fordelt mellom fartøyene i gruppen.

Den forhåndsfastsatte tidsbegrensningen har blitt sett på som symbol for samfunnets styringsrett og et uttrykk for at fiskeressursene er vår felles eiendom. I NOU 2006:16 kapittel 8.6.5 fremholder en fraksjon i strukturutvalget at "innføring av tidsavgrensede strukturkvoter i 2003/2005 var uheldig i forhold til politiske mål om fiskeressursene som felles eiendom". "Felles eiendom" er et begrep som det kan legges ulikt innhold i, alt etter den enkeltes ståsted. Det kan også argumenteres for at andre virkemidler vil ha samme betydning dersom målet er å markere at fiskeressursene er underlagt samfunnets styringsrett og er fellesskapets eiendom. En annen fraksjon i strukturutvalget sier "(f)or å oppnå større legitimitet, kan myndighetene ilagge en ressursrenteavgift på dem som har særlige tilatelser til å høste inntekter av fellesressursen, og som har en avkastning ut over normalt".

Behovet for å markere at fiskeressursene er felles eiendom, har sin bakgrunn i en pågående diskusjon om hvorvidt strukturkvoteordningen innebærer en privatisering av ressursene. Denne diskusjonen har ulike plan, alt etter hva som legges i begrepene og hvilket utgangspunkt de ulike deltakerne i debatten har. Det er derfor behov for å gå nærmere inn i problemstillingen, slik den fremstår ut fra ulike perspektiv. I meldingen diskuteres derfor hva som ligger i "felles eiendom" i et juridisk perspektiv, et økonomisk perspektiv og et samfunnsperspektiv.

Gjennom regler fastsatt i og i medhold av deltakerloven er adgangen til å delta i ulike fartøygrupper begrenset i forskriftsbestemmelser. Det er denne type adgangsbegrensninger som skaper en lukket gruppe, og dermed legger grunnlaget for at selve adgangen til å delta i en slik gruppe får en økonomisk verdi.

Det er ingen motsetning mellom det at avgrensninger i deltakelsen i fiske i realiteten skaper en kvoteverdi på fartøyeiers hånd, og det at ressursene er en nasjonal fellesressurs. Avgrensninger i deltakelsen er valgt som reguleringsform for å legge til rette for en best mulig utnytting av fiskeressursene, sett fra samfunnets side.

De enkeltpersoner eller foretak som eier fiskefartøy og har adgang til å delta i fisket på ulike fiskebestander,

har således ingen juridisk eiendomsrett til fiskeressursene, heller ikke i form av noen ideell andel.

Det økonomiske perspektivet på problemstillingen fiskeressursene som felles eiendom, er at fellesskapet er avhengig av tiltro til stabilitet i rammebetingelsene, for å sikre de nødvendige økonomiske investeringene for at vi som samfunn og fellesskap skal få nyttiggjort oss ressursene.

Et annet forhold er hvordan lovregulerte begrensninger i adgangen til å utnytte fiskeressursene til ervervsmessig fiske, fungerer i et samfunnsperspektiv. Strukturutvalget har innhentet en utredning om dette fra professor Petter Holm, som er trykt som vedlegg 7 til NOU 2006:16. Her blir det inngående gjort rede for hvordan adgangsbegrensningene i fisket og strukturordningene fungerer i dette perspektivet. Holm skriver blant annet:

"Utvikling av individuelle rettigheter oppfattes som en av de mekanismer som har blitt tatt i bruk for å realisere fellesskapets rettigheter og ansvar. En av konsekvensene av dette er selvsagt at mange som tidligere hadde adgang til allmenningen ikke lenger har det. Dette er imidlertid ikke i seg selv en indikasjon på at fellesskapets rettigheter er svekket. I den grad en slik eksklusjon er en konsekvens av at kyststaten på vegne av fellesskapet har valgt å disponere fiskeressursene på en bestemt måte, representerer dette formelt sett en styrking og tydeliggjøring av fellesskapets interesser."

Og videre:

"En effektiv felles forvaltning av bestanden er en forutsetning for å sikre de individuelle rettighetene til kvoten. Dette er særlig åpenbart når en mangelfull forvaltning fører til overbeskatning, slik at de individuelle rettighetene mister materielt innhold. Men det er samtidig, for det andre, slik at et velfungerende individuelt rettighetsregime knyttet til kvotene kan styrke fiskeressursen som felles eiendom. Dette blir særskilt tydelig når det gjelder strukturordningenes sentrale målsetting, som er å redusere overkapasitet."

Selv om vi legger til grunn et felles ståsted og innhold i begrepet "felles eiendom", er det likevel diskutabelt hvor stor vekt en skal legge på spørsmålet om tidsbegrensning eller ikke i strukturkvoteordningen for å markere fiskeressursenes status. Det er i hvert fall viktig å ha klart for seg at vi her bare diskuterer reguleringsformen for en del av kvotegrunnlaget i norsk fiskerinæring. Den andre delen tildeles som ordinær grunnkvote, på grunnlag av en tildelt konsesjon eller deltakeradgang. Denne grunnkvoten er ikke tidsbegrenset.

Den betydning en forhåndsfastsatt tidsbegrensning for strukturkvoten måtte ha som markering av fiskeressursene som felles eiendom, er begrenset. Det er særlig kvotetaket i strukturkvoteordningen for den enkelte fartøygruppe som styrer hvor stor andel av totalkvoten som på sikt og i ytterste fall kan bli strukturkvote, i den enkelte gruppe.

Av de norske totalkvotene av noen fiskeslag ble følgende andeler i 2006 tildelt som strukturkvote:

- ca. 21 pst. av torsk nord for 62 grader nord,
- ca. 25 pst. av hyse nord for 62 grader nord,

- ca. 23 pst. av sei nord for 62 grader nord,
- ca. 14 pst. av makrell, og
- ca. 21 pst. av norsk vårgytende sild.

I et system hvor strukturkvotene tildeles med en forhåndsfastsett tidsbegrensning, vil de etter utløpet av denne tidsbegrensningen bli omfordelt mellom fartøyene i gruppen, også til de fartøy som har hatt strukturkvote. 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 dette langsiktige perspektivet ser vi at en forhåndsfastsett tidsbegrensning for strukturkvoter først og fremst vil være en omfordelingsmekanisme og ikke en vedvarende tidsbegrensning for kvotetildeling.

Erfaringene fra enhetskvoteordningene som er referert i meldingen, gir grunnlag for å tro at stabiliteten rundt ordningene avgjorde i hvilken grad den ble brukt, i tillegg til hvilket strukturbehov det var i den enkelte gruppe. Effekten av en strukturkvoteordning med forhåndsfastsett tidsbegrensning vil i så fall først og fremst være avhengig av struktureringsbehovet i gruppen, om tidsbegrensningen er så romslig at en får en tilstrekkelig gevinst på investeringen og hvilken tiltro det er til at rammebetingelsene vil forbli uendret.

Det er private enkeltaktører som påtar seg kostnaden ved reduksjonen i strukturkvoteordningen. Til gjengjeld kan den enkelte tildeles en strukturkvote. Ordningen blir dermed ut fra denne synsvinkelen å betrakte som en privatfinansiert kondemneringsordning. Hvis man ser strukturkvoteordningen utelukkende under denne synsvinkelen, blir spørsmålet om flertallsforslaget på 15 års strukturkvotetildeling er tilstrekkelig til å gi løpende struktureffekt.

I NOU 2006:16 er det beregnet at kvoteverdien reduseres med ca. 48 pst. ved å innføre en tidsbegrensning på 15 år, i forhold til strukturkvoter uten forhåndsfastsett tidsbegrensning, alle andre forhold like. I dette ligger det at strukturkvoten bortfaller i sin helhet etter utløpet av perioden. Beregningen er opplysende på den måten at det vil være ulik betalingsvillighet for en kvote med og uten forhåndsfastsett tidsbegrensning. Kvoteverdien må sees som et uttrykk for hvilken fremtidig fortjeneste aktørene forventer å få. Utformingen av strukturordningen påvirker også konsesjonsprisene. Konsesjonsprisene påvirker i sin tur utfallet av de økonomiske beregningene i hvert enkelt tilfelle, og dermed hvilken strukturering som oppnås. En annen side av høyere konsesjonspriser er at struktureringen skjer til høyere kostnad, og dermed går mer kapital ut av næringen i forbindelse med bruk av strukturkvoteordningen.

De momenter som er gjennomgått foran, kombinert med erfaringene fra de tidligere enhetskvoteordningene, tilsier at en strukturkvoteordning med forhåndsfastsett tidsbegrensning vil kunne gi en løpende struktureffekt. Hvor stor denne effekten blir, vil være avhengig av totalsituasjonen for vedkommende fartøygruppe til enhver tid. Den vedvarende effektivitetsutviklingen og behovet for å delta i den løpende velstandsutviklingen i samfunnet, tilsier at vi har

strukturordninger som en permanent og ordinær del av reguleringssystemet. En eventuell tidsbegrensning må være så romslig at den ivaretar en normal investerings- og finansieringshorisont.

En strukturkvoteordning uten forhåndsfastsett tidsbegrensning - noe som medfører høyere priser på konsesjoner/deltakeradganger - vil ha preg av å være en uønsket bieffekt som ikke er nødvendig for å oppnå tilstrekkelig løpende struktureffekt. En slik høyere pris innebærer da både at terskelen blir høyere enn nødvendig for å etablere seg med eget fartøy for nye deltakere, og at struktureringskostnaden blir høyere enn nødvendig.

Selv om det skulle være slik at en strukturkvoteordning uten tidsbegrensning førte raskere mot en optimalt tilpasset flåte, betyr dette likevel at ressursrenten under gjeldende ordninger i større grad overføres til de aktørene som går ut av næringen.

Det må også legges vekt på at en strukturkvoteordning uten forhåndsfastsett tidsbegrensning vil skape større vedvarende forskjeller i kvotegrunnlaget mellom fartøyene innad i en gruppe. En slik vedvarende ulikhet kan ha selvforsterkende effekter, ved at de som først har gjennomført strukturering, og dermed disponerer et større kvotegrunnlag, kan være best posisjonert også til å foreta ytterligere oppkjøp.

Regjeringen mener etter en samlet vurdering at det er formålstjenlig å innføre en forhåndsfastsett tidsbegrensning på 20 år i strukturkvoteordningen, både for kystfiskeflåten og havfiskeflåten. Regjeringen har valgt en lengre tidsperiode enn Strukturutvalgets flertall. Begrunnelsen for dette er først og fremst at tidsperioden bør være så lang at den innebærer tilstrekkelig sikkerhet og forutsigbarhet til at nødvendige og planlagte investeringer kan utløses.

5.2 Komiteens merknader

Komiteens flertall, medlemmene fra Arbeiderpartiet, Sosialistisk Venstreparti og Senterpartiet, viser til at strukturkvoteordningen fungerer som en privatfinansiert kondemneringsordning der kvotene etter en forhåndsavtalt tidsperiode faller tilbake til fellesskapet i den enkelte fartøygruppen. For å få effekt av strukturordningen, uten at tilgangen til kvotene reserveres de mest kapitalsterke aktørene i markedet, er det viktig at kvoteperioden er av en slik lengde at den gir rimelig sikkerhet for investeringene og på den andre siden holder kvoteprisene på et overkommelig nivå.

Flertallet vil peke på at 20 år er en vanlig kreditperiode i næringslivet. 20 år er også en rimelig nedskrivingsperiode.

Flertallet er derfor enig i Regjeringens forslag om at strukturkvotene bør begrenses til 20 år, med unntak for dem som i dag har evigvarende strukturkvoter og som kompenseres med ytterligere 5 år ved overgang til tidsavgrensete strukturkvoter.

Flertallet vil for øvrig påpeke at omfordelingen av strukturkvoter innad i ringnotgruppen, etter utløpet av tidsbegrensningen, kan komme til å gi som resultat forholdsvis store relative forskjeller i kvotegrunnlag i

en gruppe som ellers er rimelig homogen. Dette kan være uheldig, og flertallet vil derfor be Regjeringen vurdere justeringer i basiskvotene når den tid kommer. Siktemålet med en slik justering må være å jevne ut forskjellene mellom fartøyene i gruppen, i samråd med næringens organisasjoner.

Medlemene i komiteen fra Framstegspartiet, Høgre, Kristeleg Folkeparti og Venstre viser til sin fellesmerknad under kapittel 1.2 i denne innstillinga, som mellom anna seier at tidsavgrensing på framtidig strukturerte kvotar ikkje kan støttast. Desse medlemmene vil gå imot at kvotar som vert strukturerte framover, skal ha tidsavgrensing. Det vil gje store svingingar i kvotegrunnlag for enkeltreiarlag med låg grunnkvote når strukturkvoten fell tilbake til gruppa. Desse medlemmene vil minne om at tidsavgrensing på strukturkvotar slik Regjeringa legg opp til, med tilbakefall til gruppa, ikkje vil gje større "demokratisk kontroll", eller mindre privatisering av kvotane. Det opplegget Regjeringa legg opp til, handlar berre om korleis kvota skal vere fordelt innafor ei allereie lukka gruppe. Vert gevinsten for enkeltreiarlaga for låg ved å ta investeringa med å strukturere, så vil den stoppe opp, og struktureringa vil ikkje lenger vere eit bidrag til å få ned overkapasitet.

Desse medlemmene har merka seg at det skal kompensast med skattemessige avskrivningar på investeringar i kvotar. Det er då viktig at Regjeringa legg ordninga opp slik at tilfeller der reiarlag/familieselskap som eig for eksempel to farty og ikkje har inngangsverdi på strukturkvoten, ikkje mister "kompensasjonen" som avskrivninga skal utgjere.

Disse medlemmer viser til at Regjeringen fremmer forslag om å endre varigheten på strukturkvotene. Disse medlemmer mener det er uheldig å gjøre endringer i en så sentral rammebetingelse etter at den bare har fått virke i kort tid. Mange fartøyeiere har gått inn med betydelige midler og økonomisk risiko med tiltro til at Regjeringens ordning med tidsuavhengige kvoter skulle ligge fast.

Disse medlemmer mener at det er viktig med langsiktighet for fiskerinæringen, og at stadige endringer i rammevilkårene gjør det mindre attraktivt å investere langs kysten.

Disse medlemmer mener at endringer med tilbakevirkende kraft svekker forutsigbarheten og medfører stor usikkerhet i næringen. På denne bakgrunn foreslår disse medlemmer følgende:

"Stortinget ber Regjeringen videreføre dagens ordning med kvoter uten tidsbegrensning."

6. FORHOLDET TIL ALLEREDE TILDELTE STRUKTURKVOTER

6.1 Sammendrag

Den politiske forutsetningen var at den nye strukturkvoteordningen skulle innebære en lengre tidshorisont for den enkelte enn de tidligere enhetskvoteordningene. En slik politisk forutsetning er imidlertid vesensforskjellig fra en rettslig garanti for det samme.

En redusert konsesjons-/deltakeradgangverdi ved omsetning av fartøy for fortsatt drift, vil fra et overordnet samfunnsperspektiv være å betrakte som en fordel. Dette vil gjøre det enklere å etablere seg som fisker med eget fartøy, med adgang til å delta i adgangsbegrensede fiskerier. Det vil også på sikt redusere den samlede kapital som bindes opp i kvoteverdier, hos den enkelte og i fiskeflåten totalt sett, og dermed øke overskuddet fra fiske.

For den enkelte som har investert i en strukturkvote, vil en redusert kvoteverdi likevel fremstå som negativt. Reduksjonen vil inntre både som en redusert verdi av foretakets aktiva, og i form av redusert fremtidig kvoteandel og dermed inntekt. Spørsmålet er hvilken reell betydning dette har.

For det første må det presiseres at den reduserte kvoteandel ikke er en endring som vil inntreffe umiddelbart. Denne endringen vil først inntreffe etter utløpet av tildelingsperioden, hvilket innebærer at den enkelte har lang tid på å innrette sin virksomhet i henhold til de nye rammebetingelsene. En antagelse om kvotestørrelsene langt frem i tid vil uansett være høyst usikker.

For det andre må det presiseres at det ikke vil bli slik at det samlede kvotegrunnlaget for den som blir tildelt 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 strukturkvoteandelen etter utløpet av tildelingsperioden.

For det tredje må det tas i betraktning at en får adgang til skattemessig avskrivning av investeringen i strukturkvote, dersom det innføres en reell tidsbegrensning for strukturkvoten. På den annen side vil den enkelte kunne komme i den situasjon at kvoteverdien er redusert i forhold til kjøpesummen, dersom en ønsker å selge fartøyet videre for fortsatt drift. Et eventuelt tap i denne sammenheng vil være fradragsberettiget, men skattereduksjonen vil likevel ikke motsvare hele det finansielle tapet.

Konsekvensene for den enkelte ved en slik reduksjon av kvoteverdien bør for det fjerde sees i sammenheng med den vanlige løpetiden for ekstern finansiering av investering i strukturkvoter.

For det femte må det tas i betraktning at i havfiskeflåten er en stor andel av dagens strukturkvoter opprinnelig tildelt som enhetskvote med forhåndsfastsatt tidsbegrensning. I forhold til disse vil gjeninnføring av en forhåndsfastsatt tidsbegrensning bare innebære at de vender tilbake til situasjonen som den var, før innføringen av strukturkvoteordningen. For disse vil det imidlertid oppstå et særlig spørsmål, idet enhetskvoten ble avkortet med 7 pst. for hvert år det var tildelt enhetskvote til og med 2003, eller 5 pst. for den som oppfylte vilkårene for å bli tildelt enhetskvote i inntil 18 år.

6.1.1 Særlig om de industrielle torsketrålerne

Deltakerlovens hovedregel er at fiskefartøy skal være eid av aktive fiskere. Det er gitt en del dispensasjoner fra lovens hovedregel til fordel for fiskeforedlingsbedrifter, som er gitt adgang til å eie egne torske-

trålfartøy. Formålet med dispensasjonene er at de industrieide fartøyene skal sikre et løpende råstoffgrunnlag for bedriftenes produksjon. Som et vilkår for dispensasjonen fra deltakerlovens hovedregel, blir det derfor også satt konsesjonsvilkår om levering av fangsten.

De industrieide torsketrålerne utgjør om lag halvparten av torsketrålergruppen, med 27 av 63 tillatelser. Disse tildeles nå 48,8 pst. av det samlede kvotegrunnlaget av torsk i gruppen, inkludert strukturkvoter.

Diskusjonen om forhåndsfastsatt tidsbegrensning eller ikke i strukturordningen, var delvis foranlediget av at en strukturordning med tidsbegrensning vil medføre en reduksjon av de industrieide trålernes relative andel av gruppeknoten, dersom ikke resten av rederiene i torsketrålergruppen fulgte opp med like stor strukturering. Dersom det nå gjeninnføres en forhåndsfastsatt tidsbegrensning i strukturordningen med virkning for allerede tildelte strukturkvoter, herunder for torsketrålergruppen, vil denne problemstillingen igjen bli aktuell.

Som det fremgår i meldingen, er det en forholdsvis beskjeden forskyvning som vil oppstå i disfavør av de industrieide torsketrålerne. Den umiddelbare effekten når det gjelder fordelingen av samlede kvoter med og uten leveringsvilkår, går i favør av kvoter med leveringsvilkår. Den fremtidige utviklingen totalt sett vil imidlertid her være usikker. Regjeringen legger til grunn at leveringsplikten ikke skal svekkes. Det vil derfor bli ført en politikk som sikrer at omfanget av råstoff underlagt leveringsplikt, ikke blir redusert etter at strukturering er gjennomført.

6.1.2 *Grunnlovsvurderingen*

Grunnloven § 97 har følgende ordlyd:

"Ingen Lov maa gives tilbagevirkende Kraft."

Dette såkalte tilbakevirkningsforbudet omfatter etter sin ordlyd bare formell lov, men det er sikker rett at det også omfatter andre typer rettsregler. Forskriftsbestemmelser, som det her er tale om, er således også omfattet av tilbakevirkningsforbudet.

Grunnlovens betydning som skranke for regelverket vil være størst når det gjelder bestemmelser til vern om enkeltmenneskers personlige frihet eller sikkerhet, og minst når det gjelder grunnlovsbestemmelser som regulerer de andre statsmaktenes arbeidsmåte eller innbyrdes kompetanse. Grunnlovsbestemmelser til vern om økonomiske rettigheter, som det her er tale om, har av Høyesterett blitt plassert i en mellomstilling mellom de to nevnte gruppene. Det kreves således en nærmere vurdering av helheten i situasjonen, for å ta stilling til spørsmålet om flertallsforslaget fra strukturutvalget er i strid med Grunnloven § 97.

GRUNNLOVEN § 97 - KONKRET VURDERING

Fiskeressursene som utnyttes, er underlagt det offentlige råderett. Dette trekker i retning av at det skal særlig mye til før Grunnloven § 97 er til hinder for slike regelendringer som diskuteres her, hvor den

enkeltes posisjon uansett er skapt av, og er avhengig av, tillatelser tildelt av det offentlige og myndighetsbeslutninger ellers. Det må også fremheves at forventningen om vern av posisjoner som bygger på offentlige tillatelser, er gitt en svak rettsbeskyttelse mot senere regelendringer. Det vil derfor ha betydning for grunnlovsvurderingen at den enkeltes mulighet for å utnytte fiskeressursene avhenger av en lang rekke andre faktorer, der endringer utvilsomt må tåles uten at det kan bli spørsmål om beskyttelse av skuffede forventninger. At det er foretatt investeringer i tillit til at eksisterende reguleringer i næringen ville bli videreført uendret, er heller ikke i seg selv tilstrekkelig til at det foreligger beskyttelse etter Grunnloven § 97.

Som påpekt i meldingen er det videre slik at den endringen som her vil inntreffe, ligger langt frem i tid.

For helhetsvurderingen av forholdet til grunnlovsbestemmelsen er det imidlertid også av betydning hvilke hensyn som tilsier en slik regelendring.

Det har i den forbindelse blitt anført at dersom det innføres en forhåndsfastsatt tidsbegrensning for nye tildelinger av strukturkvote, uten å gjøre dette gjeldende også for dem som allerede har fått strukturkvote første gang under 2003-/2005-reglene, vil dette skape et A- og B-lag i fiskeflåten. En ordning med forhåndsfastsatt tidsbegrensning som markering av fiskeressursene som fellesskapets eiendom, vil videre utvilsomt være mer kraftfull dersom dette gjøres gjeldende også for allerede tildelte strukturkvoter. Selv om dette gjelder en begrenset del av de totale norske kvotene, er dette bildet annerledes innad i enkelte fartøygrupper. I grupper hvor andelene av strukturkvoter allerede er så vidt høye, er det åpenbart at fellesskapets styringsmuligheter i forhold til fiskeripolitiske mål, i siste omgang slik dette kommer til uttrykk ved Stortingets beslutninger, blir vesentlig forbedret dersom hele kvotegrunnlaget er underlagt de samme overordnede rammebetingelser. Dette er et forhold som må tillegges betydelig vekt.

Endelig bør det også tillegges vekt at det å gjøre en forhåndsfastsatt tidsbegrensning gjeldende også for allerede tildelte strukturkvoter, kan virke dempende på prisene når fartøy omsettes for fortsatt drift.

På bakgrunn av at det må anses som et inngrep med forholdsvis begrensede konsekvenser for den enkelte dersom en forhåndsfastsatt tidsbegrensning gjøres gjeldende også for allerede tildelte strukturkvoter, og de momenter og hensyn det for øvrig er gjort rede for i meldingen, mener Regjeringen at den beste løsningen er at forhåndsfastsatt tidsbegrensning gjøres gjeldende også for disse strukturkvotene.

Under henvisning til den drøftelsen av de forfatningsrettslige spørsmål som er foretatt av Justisdepartementets lovavdeling, jf vedlegg 4, og de momenter og mål som det er vist til, legger Regjeringen til grunn at dette ikke vil være i strid med Grunnloven § 97.

6.1.3 *Regjeringens oppsummering og konklusjon*

Regjeringen foreslår å innføre en forhåndsfastsatt tidsbegrensning på 25 år for strukturkvoter som ble tildelt i henhold til 2003-/2005-reglene. For å stille alle disse likt bør det tildeles strukturkvote i inntil 25 år fra

og med kvoteåret 2008, uavhengig av om den enkelte fikk tildelt strukturkvote første gang i 2004, 2005 eller 2006.

Regjeringen vil altså gi de allerede tildelte strukturkvotene en tidsbegrensning med lengre varighet enn det som foreslås for nye strukturkvoter. Bakgrunnen for dette er hensynet til de disposisjoner som enkeltrederier har gjort.

Når det særlig gjelder forholdet til konverterte enhetskvoter, vil det som påpekt foran oppstå en problemstilling om en skal ta i betraktning det antall år det allerede var tildelt enhetskvote, og om avkortingen som ble gjort i forbindelse med konverteringen dermed skal tilbakeføres. Regjeringen ser det slik at den mest hensiktsmessige løsningen er at den nåværende strukturkvoten blir videreført i inntil 25 år fra og med kvoteåret 2008.

6.2 Komiteens merknader

Komiteens flertall, medlemmene fra Arbeiderpartiet, Sosialistisk Venstreparti og Senterpartiet, støtter Regjeringens forslag om å innføre en tidsbegrensning på 25 år for allerede tildelte strukturkvoter. Med dette gis allerede tildelte strukturkvoter lengre varighet enn det som foreslås av nye strukturkvoter. Flertallet er opptatt av at myndighetene på denne måten ivaretar hensynet til de disposisjoner som allerede er foretatt av rederiene. Samtidig gir en så lang kvoteperiode tilstrekkelig sikkerhet for foretatte investeringer. Dette kompenseres ytterligere ved at tidsavgrensede strukturkvoter kan avskrives. Flertallet er videre enig i at tidsperioden på 25 år skal gjelde fra og med kvoteåret 2008.

Flertallet viser til de vurderinger som er gjort av Regjeringen i forhold til Grunnlovens bestemmelser, og viser til at det i den forbindelse er konkludert med at denne form for tilbakevirking ikke er grunnlovsstridig.

Flertallet er enig i Regjeringens vurderinger og konklusjon.

Flertallet er opptatt av at både markedet og industrien sikres jevne og stabile leveranser av fisk. Det må derfor sikres at omfanget av råstoff som er underlagt leveringsplikt, ikke blir redusert etter at strukturering er gjennomført.

Medlemene i komiteen frå Framstegspartiet, Høgre, Kristeleg Folkeparti og Venstre viser til sin felles merknad under kapittel 1.2 i denne innstillinga som mellom anna seier at tilbakeverkande kraft med tilbakefall til gruppa på allereie strukturerte kvotar ikkje kan støttast. Desse medlemene vil gå imot Regjeringa sine forslag om tidsavgrensing på allereie strukturerte kvotar fordi det mellom anna bryt med kravet til stabile rammer over tid, og det vil påføre enkeltaktørar økonomisk tap på investeringar gjort i god tru. Desse medlemene registrerer at Regjeringa føler seg på trygg juridisk grunn i forhold til tilbakeverkande kraft i Grunnlova. Desse medlemene meiner at vedtak som endrar politikken med tilbakeverkande kraft, ikkje fyrst og fremst skal handle om juss, men om det er riktig å føre innbyggja-

rane bak lyset ved å gjere om på politikken undervegs med tilbakeverkande kraft. Desse medlemene vil på denne bakgrunn fremme følgjande forslag:

"Stortinget bed Regjeringa ikkje innføre tilbakeverkande kraft på lengda på allereie strukturerte kvotar."

7. RESSURSRENTESPØRSMÅLET

7.1 Sammendrag

Ressursrente er et sentralt begrep for å forstå økonomien i fiskeriene, på samme måte som for andre næringer som er basert på utnyttelse av naturressurser. Ressursknapphet er en forutsetning for at naturressurser kan gi en ressursrente. Produsenter i næringer basert på naturressurser har ulik kostnadseffektivitet. Dette gjør at produsentene har forskjellig lønnsomhetsnivå til ulike tider, og summen av ekstrainntekten til de mest kostnadseffektive produsentene kalles produsentoverskudd. Enkeltaktørers avkastning utover normalt i næringer basert på naturressurser, skyldes altså ikke nødvendigvis ressursrenten alene.

Tilstedeværelsen av en ressursrente i fiskerinæringen kan til en viss grad kompensere for samfunnets alminnelige krav til avkastning og produktivitetsutvikling. Men selv om ressursrenten brukes til å ha en høyere kapasitet og sysselsetting i næringen enn det som er strengt nødvendig, må likevel produktiviteten i næringen øke for å holde følge med velstandsutviklingen i samfunnet for øvrig. Den formidable produktivitetsutviklingen i den norske fiskeflåten illustrerer dette tydelig.

På den ene siden kan altså ressursrentens tilstedeværelse tildekke at avkastning fra innsatsfaktorene er lavere enn i andre næringer, nettopp fordi en sentral og verdifull innsatsfaktor i produksjonen er gratis. På den annen side kan ressursrenten fra fiskeriene realiseres i form av en ekstra avkastning for et relativt begrenset antall aktører, dersom disse har mulighet til å innrette virksomheten mot optimal effektivitet.

De siste årene er det flere land som har lagt om sine reguleringssystemer, slik at fisket drives mer effektivt og det realiseres en ressursrente. Også det norske reguleringssystemet har gradvis blitt endret, og innføringen av adgangsbegrensninger og ulike strukturtiltak har bidratt til at det i enkelte fartøygrupper i norske fiskerier i dag realiseres betydelig ressursrente. Utformingen av reguleringssystemet har stor betydning for hvordan ressursrenten kommer til uttrykk.

Enkelte fartøygrupper har gjennomført omfattende strukturtilpasning, og gruppekvoten fordeles på relativt få fartøy. Ressursrentens tilstedeværelse gjør at lønnsomheten i disse gruppene gjennomgående er svært høy. I andre fartøygrupper er det lavere lønnsomhet som følge av at gruppekvoten fordeles på et relativt stort antall fartøy, og dermed blir det enkelte fartøys kvotegrunnlag for lite til at ressursrenten kan realiseres som høy lønnsomhet. Ressursrenten brukes da til å opprettholde flåtestørrelsen, og muliggjør et forholdsmessig lavt produktivetsnivå. Fordelingen av kvotene og ulik grad av kapasitetstilpasning i de enkelte grup-

pene kan føre til store inntektsforskjeller innen én og samme næring.

Beregninger viser at det er en betydelig underliggende ressursrente i fiskeriene, men gir ikke noe spesielt beskrivende bilde av hvordan situasjonen er i dag og hvor mye som realiseres i form av ekstra avkastning.

Såfremt ikke inntektsnivået eller kostnadsstrukturen i norske fiskerier endrer seg vesentlig, vil lønnsomhetsutviklingen derfor først og fremst avhenge av fiskeflåten produktivitetsutvikling. Økt produktivitet vil innebære at det blir færre fartøy som deltar i fisket. Dette er en utvikling vi allerede har sett i flere tiår. De senere år er antall fartøy redusert også gjennom bruk av ulike strukturvirkemidler. Strukturtilpasningen har følgelig bidratt til at ressursrenten fra de norske fiskeressursene i stadig økende grad kommer til syne, enten som ekstra avkastning fra virksomheten eller gjennom realiserte salgsgevinster.

7.1.1 *Strukturutvalgets forslag*

Mindretallet på syv medlemmer som går inn for at strukturvoteordningen videreføres uten forhåndsfastsatt tidsbegrensning, anbefaler at dette kobles til innføringen av en form for ressursrentebeskatning.

De to grupperingene som utgjør flertallet på åtte medlemmer, anbefaler at ressursrentebeskatning ikke innføres i norske fiskerier. Den ene av disse to gruppene fremholder at innføring av ressursrenteavgift vil bryte med forutsetningen om at fiskeressursene skal komme kystbefolkningen til gode. Denne gruppen mener at fordelingen (og omfordelingen) av fiskeressursene kan ses på som samfunnets bruk av ressursrenten til utvikling av fiskerinæringen og samfunnene langs kysten.

Den andre gruppen som inngår i flertallet, peker også på at en skattlegging av ressursrenten kan innebære en sterkere strukturering og rasjonalisering i flåteleddet. Gruppen ser på ressursrenten som den aktivitet og kunnskap fiskerne tilbyr samfunnet gjennom å høste ressursene på en rasjonell og bærekraftig måte, gjennom den rett og hevd som er opparbeidet gjennom generasjoner.

Gruppen som går inn for at det innføres en ressursrentebeskatning i kombinasjon med strukturkvoter uten forhåndsfastsatt tidsbegrensning, mener at en ressursrentebeskatning vil bidra til å sikre fiskeressursene som felles eiendom. Gruppen mener at en skattlegging av ressursrenten kan sikre en rettferdig fordeling, og bidra til å senke kvoteprisene.

7.1.2 *Høringsuttalelser*

LO støtter forslaget om å vurdere en innføring av ressursrentebeskatning på ekstraordinært overskudd i fiskeriene.

FHL Industri og eksport frykter at "en fremtidig ressursrente reelt blir påført fiskeindustrien gjennom økning i råstoffprisen". De støtter på tross av dette forslaget om ressursrentebeskatning, men understreker at "ressursrenten må legges på en superprofitt".

Norges Fiskarlag viser til at spørsmålet om en eventuell ressursrentebeskatning tidligere har vært til

behandling i Stortinget. Fiskarlaget har tidligere kommentert dette ved behandlingen av St.meld. nr. 20 (2002-2003), og mener at det ikke er grunnlag for å reise spørsmålet om ressursrentebeskatning på nytt.

Norges Kystfiskarlag går imot skattlegging av ressursrenten og mener at en slik type beskatning vil legitimere et fortsatt system med evigvarende og omsettelige kvoter. Bivdi - Sjøsamisk Fangst- og fiskeriorganisasjon er også imot innføring av ressursrentebeskatning, og er redd for at det vil være med på å legitimere evigvarende strukturkvoter på få hender.

Av fylkeskommuner og øvrige instanser anbefaler Finnmark, Troms, Nordland og Sør-Trøndelag fylkeskommune samt Fylkesrådet i Nord-Trøndelag at det ikke innføres en ressursrentebeskatning. Møre og Romsdal fylkeskommune og Hordaland fylkeskommune mener at det ved tidsavgrensede kvoter er prinsipielt riktig å skatlegge ressursrenten.

Landsdelsutvalget, Lofotrådet og Vest-Finnmark regionråd anbefaler at det ikke innføres en ressursrentebeskatning.

Blant andre høringsinstanser foreslår Fiskeridirektoratet å innføre differensiert ressursavgift på første-håndsomsetningen.

7.1.3 *Regjeringens vurdering*

OPPSUMMERING OG KONKLUSJON

Frem til i dag har ressursrenten tilfalt næringen, og det er fiskerienes særlige betydning for kysten og for en lang rekke fiskeriavhengige samfunn som har vært avgjørende for dette.

Spørsmålet er om ressursrenten, uten ytterligere styring, fortsatt skal forbli i næringen og i kystsamfunnene, som samfunnets investering i en videre utvikling av næringen og distriktene.

Dersom ressursrenten fra fiskeriene underlegges særskilt beskatning, kan dette bidra til at den i større grad styres etter en overordnet politisk prioritering. Dagens ordning, hvor ressursrenten antas brukt til distriktpolitiske formål uten at prisen for dette er kjent eller virkningen synliggjort, vanskeliggjør denne prioriteringen.

Innkrevning av deler av ressursrenten fra fiskeriene er ikke uproblematisk. For det første har den omsetning som allerede har funnet sted, gjort at deler av den forventede fremtidige ressursrenten allerede er kapitalisert på selgers hånd gjennom salgsverdien. For det andre kan en ressursavgift bidra til å forsterke strukturtilpasningen og effektiviseringen, og dermed også de negative konsekvensene for sårbare fiskeriavhengige samfunn. For det tredje er risikoen knyttet til å drive næringsvirksomhet i fiskeriene forholdsvis høy, etter som driftsgrunnlag i form av fiskebestandene kan endre seg raskt. Dette taler for at aktørene bør ha en høyere avkastning enn i næringer med lavere risikoprofil. Det kan også være vanskelig å skille mellom hva som er virkelig ressursrente og hva som er belønning for å ta risiko.

Videre ville det være en utfordring å utforme et system som ivaretar hensynet til næringsaktørene og samtidig sikrer at en rimelig andel av avkastningen tilfaller

fellesskapet. Lønnsomheten for de private aktørene må være tilstrekkelig til å foreta nødvendige investeringer og sikre stabile arbeidsplasser.

Etter en helhetsvurdering har Regjeringen kommet til det standpunkt at hensynet til kystsamfunnene tilsier at verdiskapingen i størst mulig grad bør forbli i næringen og i kystsamfunnene, som samfunnets investering i en videre utvikling av distriktene og næringslivet langs kysten. Regjeringen vil derfor ikke innføre en ressursavgift i fiskeriene.

7.2 Komiteens merknader

Komiteens flertall, alle unntatt medlemmet fra Kristelig Folkeparti, er enig i Regjeringens vurderinger av at ressursrentebeskatning ikke skal innføres. Verdiskapingen av våre nasjonale fiskeressurser skal i størst mulig grad komme fiskeriavhengige kystsamfunn til gode.

Flertallet er enig i Regjeringens vurderinger av at ressursrentebeskatning ikke skal innføres. Verdiskapingen av våre nasjonale fiskeressurser skal i størst mulig grad komme kystsamfunn som er avhengige av fiskeriene, til gode. Ressursrenten i fiskerinæringen tas i dag ut i form av et stort antall fartøyer og stor aktivitet langs kysten, og bidrar til å sikre sysselsetting og bosetting. Innen rammen av normal lønnsomhetsutvikling ville en ressursrentebeskatning drive frem et betydelig økt strukturpress i næringen. Flertallet slutter seg til at en slik særskilt gevinstbeskatning for fiskerinæringen ikke må innføres.

Komiteens medlemmer fra Fremskrittspartiet, Høyre og Venstre mener at fiskeriresursene skal forvaltes nasjonalt og at det er viktig å legge til grunn en struktur som kan gi en bærekraftig forvaltning av ressursene. Med stadige teknologiske forbedringer i flåte og fangstutstyr øker fangstkapasiteten fra år til år. Det er derfor nødvendig å gjennomføre tiltak for å sikre at den samlede kapasiteten reduseres.

Komiteens medlemmer fra Fremskrittspartiet og Høyre er av den oppfatningen at fiskerinæringens rammevilkår gir et markedsfokus som er nødvendig i en verden med stadig sterkere konkurranse. Disse medlemmer vil videre fremheve at en liberalisering av lovverket vil skape en bedre balanse og forutsigbarhet i næringen.

Disse medlemmer mener at en vurdering av å innføre en ressursrente i fiskerinæringen forutsetter at man fjerner de andre særlige avgiftene som er pålagt fiskerinæringen og reduserer det totale avgiftstrykket for næringen, samt at næringen får langvarige og stabile rammebetingelser fra politisk hold og som ivaretar næringen mht. internasjonal konkurranse.

Medlemen i komiteen frå Kristeleg Folkeparti er samd i at verdiskapinga som skjer ved at ein nyttar fiskeriresursane på ein bærekraftig måte, skal koma kysten og kystsamfunna til gode. Denne medlemen ser at det er gode argument både for og mot innføring av ei ressursrenteavgift. Denne med-

lemen meiner prinsipielt at den verdiauken som skjer ved at nokre aktørar får rett til å utnytta eit knapt gode, nemleg fiskeressursane, bør tilførast fellesskapet. Den einskilde aktør i fiskeria vil få auka driftskostnad gjennom ei ressursrenteavgift. Samstundes er det grunn til å tru at kvoteprisane for strukturkvotar ville gå ned dersom ei ressursrenteavgift vart innført. Under føresetnad av at inntektene frå ei ressursrente kjem kysten og kystsamfunna til gode, heilt og fullt, vil difor ikkje denne medlemen vera like avvisande til å kunne vurdere ei framtidig innføring av ei ressursrenteavgift som regjeringspartia er.

8. KONSEKVENSER

8.1 Sammendrag

Forslagene i denne meldingen skal bidra til en effektiv fiskerinæring som står rustet til å møte fremtidens utfordringer. Dette skal oppnås samtidig som de andre målene Regjeringen har satt for fiskeripolitikken, ivaretas.

Det er de foreslåtte endringene av strukturvoteordningen, og forslaget om å utvide ordningen, som er gjensstand for nærmere konsekvensvurdering i meldingen.

Ingen av forslagene som er fremmet i denne meldingen innebærer særskilte eller økte bevilgninger over offentlige budsjetter. Kondemneringsordningen, hvor staten bidrar med halvparten av midlene, løper ut 1. juli 2008, og det er ikke foreslått å øke statens bidrag til dette formålet. Kondemneringsordningen vil bli evaluert på selvstendig grunnlag etter periodens utløp.

Forslaget om å innføre en forhåndsfastsatt tidsbegrensning i strukturvoteordningen innebærer også at investeringen i strukturvote kan avskrives skattemessig gjennom den fastsatte tidsperioden. Dette vil i første omgang medføre et provenytap for staten. Dette må imidlertid ses i sammenheng med hvilken inngangsverdi som skal legges til grunn ved gevinstberegningen ved et eventuelt senere salg av fartøyet for fortsatt drift. For statens skatteproveny er dette derfor i stor grad et periodiseringsspørsmål.

Hovedargumentet for å ha strukturordninger i fiskeflåten, er å legge til rette for effektivisering og økt lønnsomhet. Gitt at ordningene virker i tråd med formålet, vil det over tid føre til økt skatteinngang som følge av bedre økonomiske resultater i fiskeflåten.

For forvaltningen vil forslagene innebære en viss økt belastning på Fiskeridirektoratet, knyttet til behandlingen av søknader om tildeling av strukturvote. Dette gjelder særlig forslaget om å utvide ordningen til å omfatte gruppen mellom 11 og 15 meter. Departementet legger til grunn at dette kan løses ved omprioriteringer innenfor gjeldende ressurser. For de øvrige gruppene innebærer forslagene at strukturordningene gjenåpnes, men med vesentlige endringer.

Videre vil et redusert antall fartøy i fiskeflåten på sikt medføre bortfall av andre typer søknader fra eierne av disse fartøyene, og dermed frigjøres tid til andre arbeidsoppgaver i forvaltningen.

8.1.1 *Samfunnsøkonomisk vurdering*

Gjennom strukturordningene vil det være mulig å øke det enkelte fartøys kvotegrunnlag og derigjennom oppnå en reduksjon av fiskeflåten totale fangstkostnader. Disse besparelsene kan representere en betydelig samfunnsøkonomisk gevinst.

Reduksjon av antall fartøy vil i utgangspunktet medføre redusert sysselsetting i fiskeflåten. Den samfunnsøkonomiske kostnaden knyttet til redusert sysselsetting i et overordnet perspektiv antas å være kortvarig, lokal og relativt liten.

Selv om effektene for samfunnet som helhet er vesentlig positive, er det overveiende sannsynlig at lokalsamfunn som er svært fiskeriavhengige, vil måtte gå gjennom tyngre omstillingsprosesser dersom sysselsettingen i fiskeflåten reduseres. Flåten bidrar ikke bare med sysselsetting i flåteleddet, men skaper også lokale ringvirkninger. Reduksjoner i fiskeflåten vil dermed kunne gi problemer i arbeidsmarkedet i slike områder, i hvert fall på kort sikt.

8.1.2 *Distrikts- og regionalpolitiske konsekvenser*

Regjeringen vil nøye vurdere situasjonen i næringen, og virkningene av endringene i politikken. Dette gjelder særlig spørsmålet om hvorvidt endringene får de tilskuede virkninger i næringen, og hvordan de påvirker utviklingen i spesielt fiskeriavhengige lokalsamfunn.

Forslaget om å innføre strukturkvoteordning for fartøygruppen med hjemmelslengde for kvotetildeling mellom 11 til 15 meter, vil legge til rette for at fartøyeiere lettere kan opparbeide seg et kvotegrunnlag som gir grunnlag for fornying av fartøy og forbedrede inntektsforhold både for eier og mannskap.

Når dagens kondemneringsordning for denne gruppen erstattes av en strukturkvoteordning, innebærer det at de øvrige fartøy ikke vil nyte godt av hele det kvotegrunnlaget som frigjøres når et fartøy tas ut av fiske. Avkortingen på 20 pst. betyr likevel at også de i gruppen som ikke selv deltar i struktureringen, fortsatt vil nyte godt av en viss strukturingsgevinst.

Forslaget antas å medføre at det blir tatt ut flere fartøy fra denne gruppen enn det som hittil er tatt ut gjennom ordningen med kondemneringstilskudd fra Strukturfondet.

Det at flere fartøy blir tatt ut av fiske, vil likevel kunne få distriktsmessige konsekvenser ved at konsentrasjoner av fartøy kan bli flyttet fra ett distrikt til et annet. Forslaget om at kvotetaket for gruppen mellom 11 og 15 meter settes til to ganger fartøyet egen kvote, vil kunne avdempe de mulige negative lokale konsekvensene. Fylkesbindingen gjelder også i strukturkvoteordningen. Strukturvirkemidlene skal dermed ikke føre til endringer i den relative kvotefordeling utover det som følger av at kvoten fra et uttatt fartøy i kondemneringsordningen, og avkortingen i strukturkvoteordningen, blir fordelt på samtlige gjenværende fartøy i gruppen på landsbasis.

8.1.3 *Konsekvenser for det samiske folk og samisk kultur*

Regjeringen har oppnevnt et utvalg som på prinsipielt grunnlag skal utrede samers og andres rett til fiske i havet utenfor Finnmark. Utvalget skal levere sin utredning innen 31. desember 2007. Det har vært gjennomført konsultasjoner om forslagene i meldingen, med Sametinget. Sametingets synspunkter er referert i meldingen, i forbindelse med behandlingen av den enkelte problemstilling.

8.2 *Komiteens merknader*

Komiteen er opptatt av at strukturtiltakene legger grunnlaget for en fremtidig fiskeripolitikk som sikrer næringen stabile og gode rammevilkår, og ivaretar målet om en moderne, variert og lønnsom fiskeflåte, som bidrar til bosetting og sysselsetting over tid. Strukturordningene vil påvirke både omfanget av og fordelingen av aktiviteten i norsk fiskerinæring, og komiteen understreker at det er et politisk ansvar å være oppmerksom på dette.

Komiteens flertall, alle unntatt Fremskrittspartiet, ber Regjeringen om å nøye vurdere situasjonen i næringen og de virkningene ordningene får, slik at man ivaretar balansen mellom bedriftsøkonomiske og samfunnspolitiske hensyn på en god måte.

Flertallet viser til at Regjeringen har gjennomført konsultasjoner med Sametinget om innholdet og konklusjonene i stortingsmeldingen. Sametinget var også representert i strukturutvalget. Gjennom konsultasjonene er det oppnådd enighet om en rekke av forslagene i meldingen, herunder spørsmålet om videreføring av strukturkvoteordningen for havfiskeflåten og den større kystflåten, at det skal innføres tidsbegrensning i strukturkvoteordningen, og at det ikke skal innføres ressursrenteavgift. Flertallet har imidlertid merket seg at Sametinget også er uenig i enkelte sentrale punkter i meldingen, noe som også kom fram under den åpne høringen Stortinget hadde om saken.

Et annet flertall, alle unntatt medlemmene fra Fremskrittspartiet og Høyre, viser til at under komiteens møte med Sametinget ble det understreket at kapital situasjonen i det samiske fisket er vanskelig, og at dette også er et hinder for nyrekruttering. Over Sametingets midler er det gitt støtte til finansiering av fiskefartøyer. Dette flertallet ber Regjeringen se nærmere på disse spørsmålene, i forbindelse med det varslede arbeidet med Regjeringens program for fornyelse av kystflåten.

Dette flertallet viser til at Sametinget særlig har etterlyst en vurdering av hvorledes de forskjellige forslagene kan påvirke samiske interesser, og da spesielt sett i forhold til folkerettslige forpliktelser. Dette flertallet viser til at dette spørsmålet nå utredes av et regjeringsoppnevnt utvalg ledet av Carsten Smith, som skal legge fram sin innstilling innen 31. desember 2007. Dette flertallet forutsetter at Regjeringen kommer nærmere tilbake til dette spørsmålet når Smith-utvalgets innstilling er politisk behandlet.

9. FORSLAG FRA MINDRETALL

Forslag fra Fremskrittspartiet, Høyre, Kristelig Folkeparti og Venstre:

Forslag 1

Stortinget bed Regjeringa ikkje innføre tilbakeverkande kraft på lengda på allereie strukturerte kvotar.

Forslag 2

Stortinget ber Regjeringa avvika distriktskvoteordninga med verknad frå og med 2007.

Forslag 3

Stortinget bed Regjeringa legge til grunn at strukturerte kvotar skal vere tidsuavgrensa.

Forslag 4

Stortinget bed Regjeringa oppretthalde dei kvotetaka som var gjeldande for kystflåten før strukturfrysingen 20. oktober 2005.

Forslag 5

Stortinget ber Regjeringa i forbindelse med 2008-budsjettet opprette rekrutteringskvoter eller andre ordninger som sikrer ungdom en vei inn i fiskerinæringen.

Forslag 6

Stortinget ber Regjeringa videreføre dagens ordning med kvoter uten tidsbegrensning.

Forslag fra Fremskrittspartiet:

Forslag 7

Stortinget ber Regjeringa avstå fra strukturering for fartøy under 15 meter, inntil det er konsekvensutredet hvilken virkning struktureringen vil ha for flåtegruppen og fiskeriavhengige lokalsamfunn.

Forslag 8

Stortinget ber Regjeringa videreføre dagens ordning med kvoter for kystflåten inntil virkningen av struktureringen for kystflåten og fiskeriavhengige lokalsamfunn er konsekvensutredet.

Forslag fra Høyre:

Forslag 9

Stortinget ber Regjeringa greie ut og etablere ei samfiskeordning for å sikre fleksibilitet som erstatning for at driftsordninga fell bort.

Forslag fra Kristelig Folkeparti:

Forslag 10

Stortinget ber Regjeringa om å ikkje gjennomføre strukturering for fartøy under 15 meter.

Forslag 11

Stortinget ber Regjeringa videreføre driftsordningar for fiskefartøy under 15 meter, vurderer behovet for endringar i ordningane for å sikra at den vert nytta som føreset, og om naudsynt koma med framlegg til Stortinget om dette.

10. KOMITEENS TILRÅDING

Komiteen har ingen merknader, viser til meldingen og rå Stortinget til å gjøre følgende

vedtak:

St.meld. nr. 21 (2006-2007) - om strukturpolitikk for fiskeflåten - blir lagt ved protokollen.

Oslo, i næringskomiteen, den 31. mai 2007

Lars Peder Brekk
leder

Steinar Gullvåg
ordfører

Vedlegg 1

Brev fra Fiskeri- og kystdepartementet v/statsråden til næringskomiteen, udatert

St.meld. nr. 21 (2006-2007) Strukturpolitikk for fiskeflåten

Det vises til næringskomiteens brev 4. mai 2007, hvor det oversendes spørsmål fra saksordfører Steinar Gullvåg fra Arbeiderpartiet.

Jeg har følgende svar på spørsmålene:

1. Det varsles i meldingens kapittel 4.5.3 om eierkonsentrasjon at regjeringen vil arbeide videre med spørsmålet om eierbegrensninger i kystfiskeflåten, blant annet på bakgrunn av et enstemmig forslag fra strukturutvalget. Hvordan vil regjeringen følge opp denne saken? Hvilke eventuelle tiltak kan forventes å komme ut av dette arbeidet, og når tar regjeringen sikte på at dette skal være på plass?

Strukturutvalget foreslo at det etableres regler om eierbegrensning, og en øvre grense på 10 prosent av gruppeknoten i de reguleringsgrupper hvor det ikke allerede er fastsatt en lavere grense.

Strukturutvalgets forslag er ikke nærmere utredet eller begrunnet. Før man tar stilling til forslaget, er det behov for en kartlegging av dagens eiersituasjon. Gjennomgangen vil også ta for seg minoritetsandeler. Arbeidet kan således resultere i generelle eierskapsbegrensninger, slik det er i havfiskeflåten, jf gjennomgangen av disse i meldingens kapittel 4.5.3, og/eller eierskapsbegrensninger som er innrettet mot enkelte typer av eiere, for eksempel krysseierskap mellom havfiskeflåten og kystflåten eller fiskeforedlingsanleggs minoritetsandeler i kystfartøy.

Når det gjelder spørsmålet om når dette kan være på plass, vil det være naturlig at de ulike problemstillingene vil bli behandlet gjennom ulike prosesser. Det kan derfor også bli tatt stilling til hvorvidt det skal innføres begrensninger, på ulike tidspunkt.

2. Stortinget har ved flere anledninger tatt opp spørsmålet om rekruttering i fiskeflåten, og en arbeidsgruppe nedsatt av Fiskeri- og kystdepartementet har levert en rapport som nylig har vært på høring. Hvordan vil regjeringen gå videre i dette arbeidet, og hvilken tidshorisont legges til grunn for prosessen fremover?

Regjeringen vil nå prioritere arbeidet med rekruttering i fiskeflåten høyt. Problemstillingene knyttet til rekruttering kan deles i tre ulike kategorier, og regjeringen vil arbeide med disse parallelt.

For det første er det skolesystemets betydning for rekruttering av mannskap til fiskeflåten, hvor den sentrale utfordringen er hvordan skoleverket kan bidra til rekruttering til marine næringer, både gjennom kompetanse og motivasjon for et yrkesvalg som mannskap i fiskeflåten. Spørsmålet om organiseringen av skolekvotene og spørsmålet om etablering av lærlingkvoter vil bli behandlet i denne forbindelse.

For det andre opplever fiskerinæringen konkurranse om arbeidskraften fra andre næringer. Det er derfor nødvendig å se nærmere på for det første om fiskerinæringen har et reelt problem med å rekruttere arbeidskraft og for det andre om det er ulike rammebetingelser for rederier i ulike deler av maritim sektor som i tilfelle er årsaken til dette.

Den tredje og siste problemstillingen er knyttet til etablering som fartøyeier, hvor spørsmålet om tildeling av rekrutteringskvoter inngår.

Regjeringen vil legge opp en prosess hvor det arbeides med disse problemstillingene parallelt. Med basis i de nødvendige utredninger vil det bli utarbeidet høringsforslag og gjennomført tiltak som ivaretar rekrutteringen til fiskeflåten på en god måte.

På bakgrunn av Stortingets anmodningsvedtak nr. 364 (2004-2005), vil regjeringen orientere Stortinget på en egnet måte om sitt standpunkt til spørsmålet om tildeling av rekrutteringskvoter. Tidshorisonten for dette arbeidet avhenger i noen grad av hvilke tiltak som anses nødvendig i forhold til den enkelte delproblemstilling.

3. Regjeringen har foreslått å senke kvotetakene i kystfiskeflåten, og det er foreslått ulike kvotetak for fartøy over og under 15 meter. Hvilke vurderinger ligger til grunn for dette forslaget?

Kvotetakene setter en øvre grense for hvor stor kvote et fartøy kan ha innenfor det enkelte fiskeri, og dermed for graden av strukturering i den enkelte gruppe.

I kystfiskeflåten har det innenfor den tidligere strukturkvoteordningen vært et kvotetak på 3 ganger fartøyetets grunnkvote i alle fiskerier fartøyet har adgang til. Dette innebærer at et fartøy med deltakeradgang i for eksempel torskefisket og makrellfisket, gjennom strukturkvoteordningen har kunnet utvide kvotegrunnlaget med to ganger fartøyetets grunnkvote i det enkelte fiskeri. I havfiskeflåten varierer kvotetaket mellom de ulike gruppene, og de har blitt endret flere ganger.

Regjeringen har foreslått at dagens kvotetak for havfiskeflåten videreføres uendret.

For kystfiskeflåten har regjeringen, på bakgrunn av et flertallsforslag fra strukturutvalget, foreslått å senke kvotetaket. Det er flere grunner for dette forslaget. For det første bidrar et lavere kvotetak til å bremse struktureringen i kystfiskeflåten, uten at det går på bekostning av intensjonene bak strukturordningen. For det andre kan et lavere kvotetak forhindre en utvikling hvor det viktigste for den enkelte er å skaffe seg et størst mulig kvotegrunnlag, på bekostning av kvalitet og fisket etter arter med lavere fangstverdi. For det tredje viser en opptelling foretatt av Fiskeridirektoratet at det er fåtall fartøy som "stanger" i kvotetakene i alle fiskerier hvor de har deltakeradgang.

Forslaget om endrede kvotetak er således begrunnet i regjeringens vurdering av hvor balansepunktet mel-

lom de bedriftsøkonomiske og de samfunnspolitiske hensyn ligger i forhold til dette spørsmålet.

Når det særlig gjelder det lavere kvotetaket for fartøygruppen mellom 11 og 15 meter hjemmelslengde, er dette også begrunnet i at forslaget om å innføre en strukturkvoteordning for denne gruppen i utgangspunktet har vært noe omstridt. Ved å sette et lavere kvotetak for denne gruppen oppnår vi en noe mer varsom strukturering.

4. Strukturkvoteordningen for kystfiskeflåten fra 2004 inneholdt en generell avkortingsregel, hvor 20 prosent av kvoten fra et fartøy som blir tatt ut av fiske går tilbake til fordeling på alle fartøyene i den aktuelle reguleringsgruppen. Innebærer regjeringens forslag at denne regelen foreslås videreført?

Regjeringens forslag innebærer at dagens avkortingsregel i strukturkvoteordningen for kystfiskeflåten videreføres, og det samme gjelder for så vidt også for de tilfellene hvor det er slike regler i strukturkvoteordningen for havfiskeflåten.

Avkortingens sørger for at samtlige fartøy innenfor den aktuelle reguleringsgruppen oppnår en strukturgevinst, og bidrar til en viss utjevning av kvotegrunnlaget.

5. Det er foreslått at den nedre lengdegrensen for strukturkvoteordningen settes til 13 meter i makrellfisket. Innebærer regjeringens forslag at denne grensen skal gjelde for alt kystfiske etter makrell, eller er det kun i notfisket denne metergrensen kommer til anvendelse? Hvorfor vil regjeringen ha ulike lengdegrenser for ulike deler av flåten, og vil lignende problemstillinger være aktuelle for andre fiskerier?

Den nedre lengdegrensen på 13 meter hjemmelslengde sikter kun til kystnotfisket etter makrell, hvor delingen mellom de to reguleringsgruppene for kystnotflåten går ved 13 meter. Bakgrunnen for dette forslaget er altså de allerede etablerte gruppeinndelingene i makrellfisket.

Dette er altså en praktisk tilnærming til gruppedelingen, og ikke et utslag av at regjeringen prinsipielt ønsker ulike lengdegrenser. I øvrige fiskerier gjelder forslaget om en nedre grense på 11 meter hjemmelslengde for kvotetildeling.

6. Driftsordningen for kystfiskeflåten ble av et samlet strukturutvalg foreslått avvirket og et flertall i utvalget anbefaler at det legges til rette for samdrift mellom to tilnærmet like enmannsfartøy i gruppen under 11 m. Driftsordningen er imidlertid ikke omtalt i stortingsmelding nr. 21. I presentasjonen av meldingen er det kommunisert at ordningen skal avvirkles, hvordan har departementet tenkt å gjøre dette?

Driftsordningen gir adgang til å utveksle, eller leie ut og inn kvoter fra et fartøy, for ett år av gangen. Formålet var å legge til rette for at den enkelte fartøyeier kan øke fleksibiliteten og effektivisere driften. Erfaringen fra ordningen er at den i stor grad nyttes til å utvide driftsgrunnlaget for et fartøy ved at man leier inn kvoter. Driftsordningen er altså ikke en strukturordning, i den forstand at den reduserer antall deltakere i en gruppe på permanent grunnlag. Dette er bakgrunnen for at den ikke er behandlet i meldingen.

Driftsordningen ble opprinnelig presentert for Stortinget i St. meld. nr 20 (2002-2003) som en prøveordning, og ble iverksatt med virkning fra og med kvoteåret 2004. Den forrige regjeringen orienterte deretter Stortinget om at prøveordningen ble videreført i 2005 gjennom et vedlegg til St. prp. nr 1 (2004-2005), mens det i et tilsvarende vedlegg til St. prp. nr. 1 (2005-2006) heter at "(e)tter prøveperiodens utløp 31. desember 2005 vil driftsordningen ... bli videreført som en ordinær ordning".

Denne regjeringen har senere videreført driftsordningen i 2006 og 2007, som et tiltak for å avbøte noen negative konsekvenser av strukturpausen. Standpunktet er imidlertid at ordningen ikke skal videreføres i 2008, når strukturkvoteordningen nå igjen iverksettes. Bakgrunnen for dette er at utveksling av kvote gjennom denne ordningen er en rendyrket form for kvotehandel, hvor enkeltpersoner tjener penger på tildelte kvoter uten selv å fiske disse. Denne form for kvotehandel har ikke de positive sider ved seg som andre former for omsetning som skjer i tilknytning til eierskap til et fartøy, og innebærer altså heller ikke strukturering.

Driftsordningen bidrar ikke til å oppfylle noen av regjeringens overordnede fiskeripolitiske målsettinger, og er tvert i mot et eksempel på en ordning hvor de bedriftsøkonomiske sidene ved ordningen ikke er balansert mot samfunnspolitiske hensyn.

Når det gjelder forslaget fra et flertall i strukturutvalget om å legge til rette for "samdrift", så er det noe uklart hva som ligger i dette. Det krever derfor nærmere utredning før noen slike ordninger eventuelt kan iverksettes.

Vedlegg 2**Brev fra Fiskeri- og kystdepartementet v/statsråden til næringskomiteen, udatert****St.meld. nr. 21 (2006-2007) Strukturpolitikk for fiskeflåten**

Det vises til næringskomiteens brev 3. mai 2007, hvor det oversendes spørsmål fra komiteens medlemmer fra Høyre i forbindelse med behandlingen av St.meld. nr. 21 (2006-2007) Strukturpolitikk for fiskeflåten.

Jeg har følgende svar på spørsmålene:

1. Dersom det vert gjennomført tidsavgrensa strukturkvotar, kva verdi skal det leggjast til grunn for skattemessige avskrivningar?

Når den forhåndsfastsatte tidsbegrensningen blir (gjen)innført, vil den skattemessige behandlingen bli tilsvarende som den tidligere var for enhetskvoter.

Når det blir gjennomført et kjøp av fartøy med tillatelser og umiddelbart eller senere en strukturering, vil det samlede vederlaget som er betalt være klart. Fordeelingen av denne kostprisen mellom de ulike materielle og immaterielle objekter som er omfattet av kjøpet, vil imidlertid som regel måtte skje etter en skjønnsmessig vurdering. Hvorvidt skatteytters påstand om verdifordelingen blir lagt til grunn, eller verdiforslaget blir endret av skattemyndighetene, avgjøres etter en konkret saksbehandling i det enkelte tilfellet.

Det er etablert et omfattende samarbeid mellom kontorene innad i skatteetaten, for å sikre best mulig grunnlag for denne verdifastsettelsen og for å sikre likebehandling mellom skattytere fra forskjellige deler av landet.

2. Nokon rederi/familieselskap som historisk har eigd for eksempel to fartøy, har ingen inngangsverdi på strukturkvoten og mister med det "kompensasjonen" som avskrivninga skal utgjere. Har Regjeringa vurdert ordningar som skal bote på dette? Vil ein berekna sjablongverdi kunne treffe bedre?

Denne problemstillingen var den samme også i forhold til de tidligere enhetskvoteordningene, og kan i praksis løses på ulike måter. En sjablonmessig verdifastsettelse nyttes i enkelte typetilfeller av skattemyndighetene, og dette har vært nevnt som en mulig løsning også for fastsettelse av verdien av strukturkvoter i ligningssammenheng. Denne type vurderinger er en del av det løpende arbeidet som Skattedirektoratet har ansvaret for, og et eventuelt initiativ fra Skattedirektoratet om sjablonmessige verdifastsettelse vil bli drøftet nærmere mellom Finansdepartementet og Fiskeri- og kystdepartementet.

3. Vil Regjering leggje fram forslag til eigartak for kystflåten? Skal den saka evt. til Stortinget?

Strukturutvalget foreslo at det etableres regler om eierbegrensning, og en øvre grense på 10 prosent av gruppekvoten i de reguleringsgrupper hvor det ikke allerede er fastsatt en lavere grense.

Strukturutvalgets forslag er ikke nærmere utredet eller begrunnet. Før man tar stilling til forslaget, er det behov for en kartlegging av dagens eiersituasjon. Gjennomgangen vil også ta for seg minoritetsandeler. Arbeidet kan således resultere i generelle eierskapsbegrensninger, slik det er i havfiskeflåten, jf gjennomgangen av disse i meldingens kapittel 4.5.3, og/eller eierskapsbegrensninger som er innrettet mot enkelte typer av eiere, for eksempel krysseierskap mellom havfiskeflåten og kystflåten eller fiskeforedlingsanleggs minoritetsandeler i kystfartøy.

Hvorvidt det er behov for å legge frem resultatet av dette arbeidet for Stortinget, vil bero på utfallet av disse vurderingene og på hvilken måte et slikt regelverk skal fastsettes. Eierskapsbegrensningene for havfiskeflåten er for eksempel fastsatt av departementet, uten at dette har blitt lagt frem for Stortinget på forhånd.

4. Regjeringa peikar i St.meld. nr. 21 (2006-2007) på s. 56 på problemet med dårleg fornying, spesielt i kystflåten, og skriv: Adgangsbegrensninger og strukturordningar skal bidra til å skape et økonomisk fangstgrunnlag som forsvarer de nødvendige investeringene. Vil ikkje dei nye reglane med tidsavgrensa strukturering og lågare kvotetak kunne vere med å hindre nødvendig fornying?**5. Vil ikkje desse forverringane også føre til dårlegare inntening for mannskapet, og dermed dårlegare rekruttering av dyktig ungdom?**

Til spørsmål 4 og 5: Det er regjeringens vurdering at strukturkvoteordningen, med den lange varigheten på den forhåndsfastsatte tidsbegrensningen og med de kvotetakene som er foreslått i stortingsmeldingen, vil være tilstrekkelig til å sikre et driftsgrunnlag for de aktuelle fartøyene som legger til rette for den nødvendige fornyingen og rekrutteringen.

Den forhåndsfastsatte tidsbegrensningen vil i seg selv ikke innebære et lavere inntektsnivå på fartøyene, mens strukturkvotene tildeles. Tidsbegrensningen og de lavere kvotetakene vil kunne gi lavere kvotepriser, og dermed tvert i mot gi større finansielt rom for fornying av fartøy og større årlig godtgjørelse både til rederi og mannskap.

6. Under handsaminga av førre strukturmelding, St.meld. nr. 20 (2002-2003), meinte eit fleirtal samansett av Arbeidarpartiet og dåverande regjeringsparti at kvotetaket i kystflåten skulle liggje på 3 kvotar per farty. Kva har endra seg sidan Arbeiderpartiet har skifta standpunkt i denne saka?**7. Når det gjeld den konvensjonelle flåten mellom 15-28 meter er det foreslått redusert mulegheit til å strukturere gjennom senka kvotetak, og ein kan ikkje strukturere fullt i for eksempel sild og torsk samstundes, enten 2 + 2 eller 3 +1 mot tidlegare 3 + 3. Kva er grunnen til det senka kvotetaket?**

Til spørsmål 6 og 7: Kvotetakene setter en øvre grense for hvor stor kvote et fartøy kan ha innenfor det enkelte fiskeri, og dermed for graden av strukturering i den enkelte gruppe.

I kystfiskeflåten har det innenfor den tidligere strukturkvoteordningen vært et kvotetak på 3 ganger fartøyetets grunnkvote i alle fiskerier fartøyet har adgang til. Dette innebærer at et fartøy med deltakeradgang i for eksempel torskefisket og makrellfisket, gjennom strukturkvoteordningen har kunnet utvide kvotegrunnlaget med to ganger fartøyetets grunnkvote i det enkelte fiskeri. I havfiskeflåten varierer kvotetaket mellom de ulike gruppene, og de har blitt endret flere ganger.

Regjeringen har foreslått at dagens kvotetak for havfiskeflåten videreføres uendret.

For kystfiskeflåten har regjeringen, på bakgrunn av et flertallsforslag fra strukturutvalget, foreslått å senke kvotetaket. Det er flere grunner for dette forslaget. For det første bidrar et lavere kvotetak til å bremse struktureringen i kystfiskeflåten, uten at det går på bekostning av intensjonene bak strukturordningen. For det andre kan et lavere kvotetak forhindre en utvikling hvor det viktigste for den enkelte er å skaffe seg et størst mulig kvotegrunnlag, på bekostning av kvalitet og fisket etter arter med lavere fangstverdi. For det tredje viser en opptelling foretatt av Fiskeridirektoratet at det er fåtall fartøy som "stanger" i kvotetakene i alle fiskerier hvor de har deltakeradgang.

Forslaget om endrede kvotetak er således begrunnet i regjeringens vurdering av hvor balansepunktet mellom de bedriftsøkonomiske og de samfunnspolitiske hensyn ligger i forhold til dette spørsmålet.

8. Det har også blitt hevdet at det er unaturleg at ein berre kan strukturere i enten torskesektoren eller pelagisk sektor. Kva er grunnen til at dette skiljet er sett mellom pelagisk og torskesektoren når det gjeld strukturering, har departementet vurdert dei regionale utslaga av dette i lys av kritikken om at dette er diskriminerande for flåten i nord?

Forslaget til nye kvotetak forhindrer ikke at man strukturerer innenfor begge sektorer samtidig, innenfor kvotetaket 2 + 2. Regjeringens forslag er heller ikke til hinder for at man beholder muligheten til å delta i for eksempel pelagisk sektor, selv om man ønsker full strukturering i torskesektoren (eller motsatt), innenfor kvotetaket 3 + 1.

De to kvotetakene gir således fleksibilitet og valgfrihet, samtidig som rådet fra strukturutvalget om å senke kvotetaket blir fulgt. Jeg er ikke enig i at dette er diskriminerende for flåten i nord. Det finnes ulike tilpasninger, både i nord og i sør, og kvotene av ulike fiskeslag har også ulik verdi.

9. Kva er bakgrunn for at den føreslegna struktureringa er sett til 11-15 meter og ikkje 10-15 meter som ville vore naturleg sidan det er dagens gruppeinndeling? Kva fagleg utgreiing/konsekvensanalyse ligg til grunn for det forslaget?

10. Kva er grunnen til at det er forskjell på struktureringstaket i gruppe over og under 15 meter, 2 + 1 (dobbling i eitt av fiskeria) under 15 meter og 2 + 2 eller 3 + 1 over 15 meter? Vil ikkje dette skape stor forskjell mellom gruppene?

Til spørsmål 9 og 10: Forslaget om strukturkvote fra 11 meters hjemmelslengde er i samsvar med forslaget fra strukturutvalgets flertall. Regjeringen valgte å følge dette flertallet, på bakgrunn av den mindre kystflåten særlige betydning i mange kystsamfunn. I torskefisket nord for 62°N har for eksempel mer enn halvparten av gruppen 10 til 15 meter, hjemmelslengde mellom 10 og 11 meter. Når disse ikke blir omfattet av strukturkvoteordningen, kan vi i stedet finne en mer naturlig løsning for disse gjennom tilpasninger av reguleringene sammen med gruppen under 10 meter.

Regjeringens forslag om nedre grense på 11 meter, og lavere kvotetak for gruppen 11 til 15 meter enn for de større kystfartøyene, skal således til sammen sikre en mer varsom strukturering av den mindre kystflåten. Dette ivaretar dermed de motforestillingene som er kommet fra enkelte mot i det hele å nytte strukturkvoteordningen som strukturvirkemiddel for gruppen under 15 meters hjemmelslengde.

11. Har departementet vurdert andre skilje mellom gruppene enn lengda på fartya? For eksempel lastekapasitet mv.

Når det gjelder lengdegrensene mellom reguleringsgruppene innad i kystflåten, har departementet ikke vurdert andre grenser i struktursammenheng enn fartøyenes hjemmelslengde for kvotetildeling. I reguleringssammenheng har det vært foretatt tilpasninger ved bruk av faktisk lengde i reguleringen av fisket etter torsk nord for 62°N de siste årene. Det har således ikke vært vurdert å bruke andre parameter, som for eksempel lastekapasitet, når det gjelder den gruppeinndelingen som det her er tale om.

12. Fiskarlaget meiner i høyringsbrevet sitt i saka som ble omdelt til komiteen i forbindelse med høringen 23. april, at det neppe vert fritt fiske under 11 meter. Kva er Regjeringa si vurdering av det?

I dag har fartøyene med hjemmelslengde for kvotetildeling under 10 meter fritt fiske på torsk, for tredje år på råd. Både i år og i de to foregående årene, ble det opprinnelig fastsatt en maksimalkvoteregulering. Det er utviklingen i fisket, ut over året, som avgjør om det er mulig eller hensiktsmessig å oppheve maksimalkvotene.

Hvorvidt det blir mulig å gjennomføre en tilsvarende regulering neste år, inkludert for fartøyene med hjemmelslengde under 11 meter, er det således ikke mulig å forskutere nå. Dette beror både på totalkvotens størrelse og på hvordan fisket utvikler seg. Som det er varslet i meldingens kapittel 4.5.2 vil departementet i løpet av 2007 utrede og forberede de tillempinger som er nødvendige på bakgrunn av forslaget om en grense på 11 meter, og siktemålet er et reguleringsopplegg for alle fartøy under 11 meter som vil gi gode vilkår for hele gruppen.

13. Kva er Regjering si vurdering av å opne for ei samdriftsordning lik den som er gjort greie for og foreslått av eit fleirtal i utvalet som la fram NOU 2006:16: Gruppe 2 og 3, med 11 medlemmer, anbefaler at det legges til rette for samdrift mellom to tilnærmet like enmannsfartøy i gruppen av fartøy under 11 meter. Hensikten er å øke sikkerheten og legge til rette for rasjonell drift. Reglene for en slik ordning bør utformes slik at man sikrer at begge fiskere er aktive.

14. Driftsordninga har gitt fleksibilitet for rederi og flåte som har vore viktig for lønnsmda. Dette fell no bort. Kva konsekvens vil ein ordning der samarbeidande rederi/internt i eit rederi vert gitt muligheita til å samarbeide om for eksempel å ta opp ein del av kvota (for eksempel 50 pst.) for å spesialisere farty?

Til spørsmål 13 og 14: Det er noe uklart hva som ligger i forslaget fra flertallet i strukturutvalget om å legge til rette for "samdrift". Det krever derfor nærmere utredning før noen slike ordninger eventuelt kan iverksettes til erstatning for driftsordningen, dersom det senere skulle oppstå behov for det.

Det er således ikke mulig nå å svare på det generelle spørsmål 13 eller kommentere det konkrete forslaget som ligger i spørsmål 14.

15. I det islandske kvotesystemet startar kvoteåret 1. september og det er mogleg å overføre kvotar fra eit år til eit anna, 20 pst. kan først over til neste år, og 5 pst. kan takast på forskudd. Kva vil konsekvensen av ei slik ordning etter islandsk modell innebære for Noreg, og har Regjeringa vurdert dette?

En kvotebank eller endring av kvoteåret kan gi større fleksibilitet for fisker til å levere fersk eller levendefangst råstoff på forskjellige tider av året. Norge forvalter imidlertid mange av sine bestander i fellesskap med andre land. Å endre kvoteåret til for eksempel 1. september, slik Island har gjort, forutsetter for oss avtaler med Russland og EU. En endring krever videre en omlegging av tidspunktet for rådgivningen fra det internasjonale rådet for havforskning, ICES.

Spørsmålene er under kontinuerlig vurdering, særlig med tanke på de arter Norge forvalter på egen hånd, men dette er komplekst og vil ta tid å endre. Et av de forholdene som må vurderes, er at et økt fiske etter torsk på høsten vil kunne øke uttaket av kysttorsk, som allerede er hardt beskattet.

16. For å redusere eit til tider stort problem med utkast av småfisk, har Island etablert ein regel der en del av fisken under ein viss størrelse ikkje vert rekna med i kvoten. Det islandske fiskeridepartementet estimerer no at utkast har blitt redusert til 1 prosent for torsk og 3-4 prosent for hyse. Kva er omfanget av utkast av småfisk i Noreg og er dette en ordning som har blitt vurdert i Noreg?

Norge praktiserer forbud mot å kaste ut fisk av kommersielle arter, slik at det som er registrert av utkast er ulovlig utkast. Dersom det registreres stor innblanding av småfisk under minstemål på et fiskefelt, blir dette stengt for fiske. Det fastsatte nivået for tillatt uttak av bestanden (norsk totalkvote), skal uansett ikke overskrides og all fangst skal avregnes kvoten. Norge som ansvarlig fiskerinasjon kan derfor ikke tillate at småfisk ikke skal avregnes kvotene. All fangst, også småfisk, må derfor i Norge bringes i land og avregnes kvoten.

17. Inntil 5 prosent av fangstmengda kan gå til å finansiere havforskning på Island. Dette vert ikkje rekna med i kvoten. 20 prosent av denne fangstverdien går til fartøyet for å dekke kostnader. Kva er erfaringane frå denne modellen og er det vurdert liknande ordningar i Noreg?

Norge har som ansvarlig fiskerinasjon arbeidet internasjonalt for at all fangst skal tas innenfor totalkvotene, og fra og med 2007 blir all avsetning av skolekvoter, agnkvoter og kvoter til forskningsformål avregnet norske totalkvoter. Fiskeri- og kystdepartementet er ikke kjent med andre stater som fullt ut har avregnet forskningskvotene innenfor de nasjonale kvotene, men vil arbeide for at dette blir et felles mål for alle aktuelle land.

Det kan likevel nevnes at deler av den norske forskningen gjennomføres ved fiske av kommersielle fiskefartøy. Disse plukkes ut etter en anbudsprosess. Fangsten blir i slike tilfeller avregnet forskningskvoten, ikke fartøyenes ordinære kvoter.

18. Kva er status på forsøksprosjekta med langsiktige leveringsavtalar mellom flåte og industri i Noreg?

Salgslagenes samarbeidsråd, Norges Fiskarlag, Fiskeri- og havbruksnæringens landsforening og Norske sjømatbedrifters landsforening inngikk 16. juni 2005 en avtale om et prøveprosjekt om langsiktige leveringsavtaler, jf St.meld. nr. 6 (2005-2006) om gjennomføring av råfisklova og fiskeeksportlova i 2003 og 2004. Avtalen skal vare i 2 år, og partene tok i avtalen sikte på oppstart 1. august 2005. Det ble varslet i stortingsmeldingen at prosjektet vil bli evaluert i neste stortingsmelding om gjennomføring av råfiskloven og fiskeeksportloven, som skal legges frem mot slutten av 2007.

FHL valgte 21. desember 2006 å si opp avtalen når det gjelder pelagisk fisk til konsum. Departementet varslet FHL i brev datert 22. januar 2006 at prosjektet like fullt ville bli evaluert som planlagt.

