

Nærings- og fiskeridepartementet
postmottak@nfd.dep.no

Vår dato 28.04.2017

Hørings svar – NOU 2016:26 Et fremtidsrettet kvotesystem

Sjømat Norge viser til høringsbrev fra Nærings- og fiskeridepartementet datert 16.12.2016, hvor departementet ber om høringsinstansenes merknader til NOU 2016:26 Et fremtidsrettet kvotesystem.

Sjømat Norge mener at Eidesenutvalget gjennom sitt arbeid og forslag til tiltak har bidratt til et solid fundament for en grundig diskusjon om utformingen av fremtidens kvotesystem. De marine ressursene tilhører fellesskapet i Norge. Myndighetene har et forvaltningsansvar for å påse at ressursene forvaltes i overensstemmelse med fellesskapets interesser.

Det er derfor forstemmende at det nok en gang har blitt gjennomført en utredning med et så snevert mandat at de åpenbare vekselvirkningene mellom fiskeflåten og fiskeindustrien i svært begrenset grad har blitt berørt. Omtrent alle endringer i kvotesystemet har også betydning for fiskeindustrien, og Sjømat Norge mener det er åpenbart at hensynet til fiskeindustrien og verdikjedene må tillegges stor vekt i utformingen av fremtidens kvotesystem. Enhver tilpasning og modernisering av kvotesystemet påvirker fiskeindustriens råstofftilgang og konkurransen om råstoff. Alle ordninger som hittil er innført med tanke på strukturendringer i fiskeflåten har vært bygd opp rundt fiskernes behov for lønnsomhet, ikke rundt industriens behov for råstoff. Sjømat Norge er derfor skeptisk til ytterligere fleksibilitet i kvotesystemet, herunder kvoteleie og strukturering, så lenge dagens regelverk og praktiseringen av dette begrenser industriens mulighet til å påvirke og delta i ordningene.

Utgangspunktet for dagens kvotesystem var fiskets rolle som samfunnsbærer langs kysten. I tråd med den økonomiske utviklingen og generelle produktivitetsøkningen i samfunnet, har kvotesystemet også fått mekanismer for å ivareta lønnsomheten i næringen. Vi må imidlertid konstatere at tilpasninger i kvotesystemet og tiltak for å bedre lønnsomheten i all hovedsak har vært innrettet mot fiskeflåten. Det er uten tvil viktig å legge til rette for en lønnsom og effektiv fiskeflåte, men Sjømat Norge mener

at endringer av regelverket for flåten må ses i sammenheng med fiskeindustriens like selvsagte behov for forutsigbarhet og lønnsomhet.

Formålet med dagens fiskerilovgivning er å sikre en bærekraftig og samfunnsøkonomisk lønnsom forvaltning av de viltlevende marine ressursene, og å medvirke til å sikre sysselsetting og bosetting i kystsamfunnene. Videre skal fiskeflåtens fangstkapasitet tilpasses til ressursgrunnlaget for å sikre en rasjonell og bærekraftig utnyttelse av de marine ressursene og øke lønnsomheten og verdiskapingen i næringen.

Mot denne bakgrunn mener Sjømat Norge at hensynet til fiskeindustriens lønnsomhet og verdiskaping er helt sentralt for å oppnå de overordnede målene for fiskeripolitikken, og dette må være et førende element i utformingen av fremtidens kvotesystem.

Ytterligere strukturering og konsentrasjon av kvoter i fiskeflåten har åpenbare konsekvenser for fiskeindustrien. Når kvoter slås sammen blir det færre båter som leverer til fiskeindustrien på land, og det lokale råstoffgrunnlaget settes i spill. Mer fisk blir samlet på færre fartøy, og dette fører normalt til økt størrelse på den enkelte landing. Dette stiller igjen krav om større mottakskapasitet på hvert enkelt anlegg på land, og kapasitetsoppbyggingen medfører økt behov for en sikker råstofftilgang. Dette er en utvikling vi allerede ser i fiskeindustrien i dag, og problemene knyttet til den manglende innflytelsen på egen råstofftilgang er tiltakende. En konsekvens ser vi imidlertid tydelig i at stadig flere fiskere velger å integrere mot fiskeindustrien ved å etablere eller overta fiskeindustribedrifter. Dette gir en kraftig konkurransevridning i disfavør av industribedrifter som ikke er eid av «aktive fiskere» med egne fartøy.

En reduksjon av antall tilbydere av fisk fører også til at mindre fisk blir tilgjengelig for norske produsenter. En økende andel av råstoff er i dag låst inne i integrerte selskaper. Sjømat Norge er bekymret for at mengden tilgjengelig råstoff som industrien får konkurrere om stadig minsker som følge av integrasjon mellom fiskeflåten og fiskereid fiskeindustri. Sjømat Norge mener det må sikres en effektiv konkurranse om råstoffet som også inkluderer uavhengige fiskeindustribedrifter. De fiskeripolitiske valgene som treffes påvirker altså ikke bare fiskeflåten, men også industrien på land. I full tyngde. Fiskeflåten og fiskeindustriene er gjensidig avhengig av hverandre. Det er perspektiver som etter Sjømat Norges vurdering ikke kommer klart nok frem i kvoteutvalgets rapport.

Etter Sjømat Norge vurdering vil flere av de konkrete forslagene fra kvoteutvalget kunne ha positiv effekt for fiskeindustrien, mens andre igjen vil ha mer indirekte

effekt. Enkelte av forslagene fra utvalget vil kunne ha direkte negativ effekt for industrien. Dette vil vi belyse nærmere i omtalen av de enkelte forslag.

Kvoteutvalget presenterer sine forslag som en samlet løsning, og Sjømat Norge ser logikken bak en slik tilnærming. Videre har utvalget gruppert sin anbefaling i fire bolker, hvorav den første omtales som grunnsystem. Sjømat Norge kan i hovedsak støtte utvalgets forslag til nytt grunnsystem. Vi mener dette er forenklinger og tilpasninger som i sum vil gi et bedre kvotesystem. Ikke minst er det viktig å forsere utviklingen mot faste kvoter, som er vesentlig for å gi en mer forutsigbar råstofftilgang og bedre mulighetene for samarbeid mellom flåte og industri.

Gruppeinndelingen i kystfiskeflåten ble innført for å begrense konkurransen mellom små og store fartøy. Etter hvert som fiskeflåten har utviklet seg er det ikke lenger en like nær sammenheng mellom reguleringsgruppene og den faktiske størrelsen på fartøyene som inngår i disse. Etablering av fysiske grenser på hhv 11 og 15 meter faktisk lengde vil sørge for at fartøy under 11 meter ikke skal kunne skiftes ut eller forlenges utover 11 meter. Tilsvarende vil fartøy mellom 11 og 15 meter ikke kunne forlenges eller skiftes ut med fartøy over 15 meter. Slike lengdegrenser vil etter Sjømat Norges vurdering bidra til å opprettholde en variert flåtestruktur i Norge. Det er samtidig et paradoks at ikke næringsaktørene selv skal kunne velge størrelse på eget driftsmiddel. All den tid kvotesystemet er utformet slik at fiskeindustrien ikke kan styre tilgangen på råstoff, ser vi det imidlertid som nødvendig å bygge inn en del begrensninger i fiskeflåtens tilpasningsmuligheter.

Utvalget har også foreslått at det etableres en felles fisketillatelse med en kvotefaktor for hvert fiskeslag som inngår i den enkelte fisketillatelse. Hver kvotefaktor utgjør en fast andel av totalkvoten for et gitt fiskeslag. Videre er det foreslått at kvotefaktorene i en fisketillatelse ikke lenger samles i pakker. Etter Sjømat Norges vurdering vil dette være en forenkling og forbedring av kvotesystemet, selv om det er en del praktiske problemstillinger som må løses. En oppsplitting av kvotepakkene vil trolig være positivt for industrien, da det potensielt gir større forutsigbarhet og mulighet for spesialisering i fisket. Dette vil særlig kunne være positivt for fisket etter hyse og sei, og muligheten for å øke verdien på disse fiskeslagene. Igjen må vi imidlertid ta et forbehold. Det er ikke gitt at fartøyeier har sammenfallende vurderinger med tanke på eventuell spesialisering som fiskeindustribedriften, og denne skjevheten er svært problematisk for fiskeindustrien. Eksempelvis kan en fiskeindustribedrift være interessert i økte leveranser av sei eller hyse, men bedriften kan gjøre forholdsvis lite dersom leverandørene heller vil prioritere torsk. Igjen ser vi et eksempel på hvordan i utgangspunktet gode forslag, som vil kunne ha positiv effekt også for industrien, samtidig kan være en trussel.

Sjømat Norge er enig med utvalget i at ekstrakvoteordningene bør gjennomgås med tanke på om ordningene innebærer en effektiv ressursbruk i forhold til målsetningene for de ulike ordningene, og hvorvidt andre tiltak kan ha bedre effekt. Videre merker vi oss at utvalget helt korrekt påpeker at verdiskapingspotensialet i verdikjeden innebærer et bredere perspektiv enn hva som er gunstig for flåten isolert sett. Dette er en dimensjon vi gjerne hadde sett at utvalget gikk dypere inn i. Sjømat Norge mener at det fortsatt må være en åpning for ekstrakvoteordninger eller bonusordninger, og at disse må ha klare mål. Videre må ordningene evalueres jevnlig. Ideelt sett bør fisket i størst mulig grad gjennomføres i samarbeid mellom flåten og industrien, uten bruk av spesialordninger. Når det likevel har vokst frem en rekke ordninger, så kan dette langt på vei tolkes som en erkjennelse av at dagens system har en rekke svakheter. Ikke minst har en del av ordningene blitt utformet for å ivareta (deler av) fiskeindustriens behov. Uten slike ordninger må industrien sine behov bli ivaretatt på andre måter.

Sjømat Norge finner det hensiktsmessig at ordningen med åpen gruppe i fisket etter torsk, hyse og sei opprettholdes, og at det avsettes en fast andel av totalkvoten til fiske i åpen gruppe. Erfaringene fra åpen gruppe i fisket etter torsk de siste årene viser imidlertid at det er behov for en gjennomgang av deltakelsen og kvoteutnyttelsen i åpen gruppe.

Når det gjelder forslaget knyttet til større grad av kortsiktig fleksibilitet innenfor kvoteåret, ser Sjømat Norge at en mulighet for utveksling av kvoter slik utvalget foreslår kan ha både positive og negative konsekvenser for fiskeindustrien. En bedre mulighet til å skaffe seg kvotemessig dekning for bifangst kan bidra til å holde viktige fiskerier i gang, og redusere behovet for kompliserte og ressurskrevende tiltak for å avgrense en del uunngåelig bifangst.

Adgang til utleie av kvoter vil også kunne virke konkurransevridende.

Fiskeindustribedrifter som allerede disponerer egne kvoter vil kunne bruke en slik mulighet til å tiltrekke seg flere fartøy, og derigjennom styrke egen råstofftilgang. Den delen av industrien som ikke disponerer egne kvoter vil ikke ha samme mulighet. Igjen ser vi eksempel på hvordan dagens regelverk skaper ulike konkurransevilkår, og hvordan disse kan forsterkes gjennom flere av utvalgets forslag. Mot denne bakgrunn mener Sjømat Norge at muligheten til å utveksle kvoter på kort sikt bør være restriktiv og begrenset. Denne vurderingen hviler primært på de ulike konkurransevilkårene som følger av dagens regelverk.

Kvoteutvalgets flertall mener det vil være en vesentlig forenkling av kvotesystemet, og samtidig fjerne en betydelig usikkerhet knyttet til framtidige investeringer og

langsiktig tilpasning, dersom tidsbegrensningen i dagens strukturkvoteordning fjernes og gjeldene strukturkvoter konverteres til tidsuavgrensede kvotefaktorer. Flertallet foreslår en avkortning eller en neddiskontering som kan være basert på antall gjenstående år før utløp av den enkelte strukturkvote. Et mindretall går inn for at det i forbindelse med den foreslåtte konverteringen opprettes en statlig kvotebeholdning. Et annet mindretall går inn for å forlenge dagens strukturkvoter, og at det settes en felles utløpsdato i 2040.

Sjømat Norge mener det er viktig å finne en løsning som gir en forutsigbar ordning for langsiktig kapasitetstilpasning og effektivisering. Samtidig vil vi igjen påpeke at strukturendringer, effektivisering og kvotekonsentrasjon i fiskeflåten har stor betydning for fiskeindustrien. Det må derfor sikres mekanismer som gjør at fiskeindustrien får mulighet til å påvirke sin egen råstofftilgang også på lang sikt.

Sjømat Norge mener videre at konsekvensene for fiskeindustrien må vurderes nøye, og at interessene til fiskeindustrien må ivaretas i langt større grad før det kan tas stilling til størrelsen på kvotetak, tidsbegrensning og hvilke fartøygrupper som bør ha tilgang til en kvotesammenslåingsordning.

Prinsipielt er Sjømat Norge positiv til tiltak som forbedrer effektiviteten og lønnsomheten i sjømatnæringen, og vi mener det må være en forutsetning at industrien må gis mulighet til å påvirke tilpasningene i fiskeflåten. Dette kan sikres på ulike måter; gjennom justering av aktivitetskravet i deltakerloven, en forutsigbar og liberal praktisering av gjeldende dispensasjonsadgang eller ved en mer grunnleggende frikobling av fartøy og kvote. Dette vil bidra til at strukturtilpasningen ikke utelukkende tar hensyn til preferanser blant dagens fartøyeiere, men i langt større grad tilpasses en samlet sjømatnæring. Det er viktig at også fiskeindustrien har anledning til å påvirke en strukturprosess som vil ha stor betydning for hele verdikjeden. En endring av flåtestrukturen vil ha konsekvenser for hele verdikjeden, herunder betydningen for landingsmønster, konkurransesituasjonen om råstoffet og lokal flåtestruktur.

Med bakgrunn i bekymring for råstofftilgangen for fiskeindustrien, har Sjømat Norge tidligere gått imot strukturering for fartøy under 11 meter, og mener fortsatt at det ikke bør åpnes for kvotesammenslåing i denne gruppen.

Kvoteutvalget har ulike forslag knyttet til innkreving av ressursrente. Dersom staten kommer til at (deler av) ressursrenten skal innkreves finnes det ulike metoder for å oppnå dette. En forutsetning fra kvoteutvalget synes å være at innkreving av ressursrente henger sammen med gjennomføring av utvalgets øvrige forslag knyttet til

effektivitet og fleksibilitet. Gitt dagens regelverk for eierskap til fiskefartøy og kvoter, så er Sjømat Norge tvilende til hvorvidt det vil være riktig å gjennomføre flere av forslagene. I forlengelsen av dette stiller vi oss også tvilende til grunnlaget for en ressursrentebeskatning. Fiskeressursene utgjør betydelige verdier for det norske samfunnet og gir opphav til ressursrente som til nå ikke har vært beskattet. Næringen har vært bundet av ulike regional- og distriktpolitiske føringer, og ressursrenten har dels blitt brukt til å opprettholde en diversifisert flåtestruktur og til å sikre sysselsettingen langs kysten. I dag er det forholdsvis få aktører som har adgang til å utnytte det knapphetsgodet som fiskeressursene er, og argumentet for beskatning styrkes jo færre aktører som har en slik adgang og jo bedre lønnsomhet det blir i høstingen av disse ressursene.

Utleie av kvoter fra en eventuell statlig kvotebeholdning vil generere et proveny til staten. Dersom fiskeindustrien gis mulighet til å leie kvoter fra en slik beholdning kan dette være en prinsipielt interessant tilnærming. Det må imidlertid være en tilstrekkelig langsiktighet dersom slik utleie skal gi noen mening med tanke på markeds-, produkt- og produksjonsutvikling. Videre vil vi sterkt fraråde en eventuell ressursrentebeskatning i form av en avgift på førstehåndsomsetningen. Dette er en innretning som kan medføre at ressursrentebeskatningen veltes over på fiskeindustrien, hvor det som kjent ikke er grunnlag for noen ressursrente.

Endringer og modernisering av kvotesystemet vil ha stor betydning for fiskeindustrien, og vil påvirke konkurransen om råstoffet. Kvoteutvalgets forslag er et godt utgangspunkt for reform av kvotesystemet, men Sjømat Norge mener det samtidig er nødvendig å foreta endringer og tilpasninger som hensyntar fiskeindustrien og skaper like konkurransevilkår. Kvotesystemet må vurderes i sammenheng med den overordnede sjømatpolitikken og det må være en gjennomgående sammenheng mellom mål og virkemidler.

Med hilsen

Sjømat Norge



Sverre Johansen
direktør industri



Kyrre Dale
fagsjef industri