

Nærings- og fiskeridepartementet

Vår dato 14.05.2018

Sjarkflåtens rolle i et fremtidsrettet kvotesystem

Sjømat Norge viser til høringsnotat 23. mars 2018 om sjarkflåtens rolle i et fremtidsrettet kvotesystem. Høringen er en del av departementets oppfølging av Eidesenutvalgets utredning. Et sentralt spørsmål i høringen er om fartøy under 11 meter skal få adgang til å slå sammen flere kvoter på et fartøy, og departementet lanserer 4 ulike modeller høringsinstansene inviteres til å kommentere.

Sjarkfiskeflåten

Sjarkfiskeflåten har en svært viktig rolle som leverandør av ferskt råstoff til fiskeindustrien. Innad i sjarkflåten er det store individuelle forskjeller når det kommer til aktivitet, kvoteutnyttelse, alder, størrelse, teknologi, bemanning, fangstbehandling, lønnsomhet og i hvor stor grad værforholdene påvirker aktivitetsnivået til det enkelte fartøy. Det er videre den største fartøygruppen i antall, og diversiteten er svært stor.

Lønnsomhetsundersøkelsen for fiskeflåten viser at driftsmarginen for fartøyene under 11 meter var svakere enn for fartøy med hjemmelslengde over 11 meter. Totalrentabiliteten for sjarkflåten var imidlertid relativt lik for alle deler av kystflåten. Dette kan tyde på at tilgang på strukturvirkemidler har positiv innvirkning på driftsinntekter og driftsmargin, men at økt kapitalbinding på grunn av kvotekjøp gir lavere totalrentabilitet. Det er imidlertid også mulig at flåtegruppene over og under 11 meter ikke lar seg sammenligne direkte, fordi aktivitetsnivået og grad av profesjonalitet er svært ulik for fartøyene under 11 meter og mellom flåten over og under 11 meter. Ettersom mange av sjarkene drives som enkeltmannsforetak er det også et spørsmål om lønnsomheten i flåtegruppen fanges godt nok opp av tradisjonelle lønnsomhetsvurderinger.

Sjarkflåten rolle i kystsamfunnet og i tilknytning til fiskeindustrien

Sjarkflåten disponerer og leverer i enkelte fiskerier en betydelig del av norske kvoter og fangst, og har derfor stor betydning for fiskeindustrien og kystsamfunnene. Tilgang til råstoff er svært viktig for aktiviteten og økonomien i fiskeindustrien, og enkelte av fiskeindustribedriftene er nærmest ensidig avhengige av leveranser fra sjarkflåten. Avhengigheten varierer imidlertid mye fra fylke til fylke, fra kommune til kommune, og fra fiskevær til fiskevær. Videre er det store forskjeller mellom ulike sektorer. Innenfor de pelagiske fiskeriene har ikke sjarkflåten noen spesielt viktig rolle, selv om det kan være enkelte lokale nisjer.

I torskesektoren er sjarkflåten langt viktigere. Til sammen har sjarkene i lukket og åpen gruppe i fisket etter torsk et betydelig kvotegrunnlag, og både infrastruktur og driftsmønster preges av det store antallet mindre fartøy. Driftsgrunnlaget i sjarkflåten består imidlertid av langt mer enn bare torsk. Sjømat Norge mener at det i en diskusjon om fremtidens rammebetingelser for sjarkflåten er viktig å stimulere til at sjarkflåten i større grad også fisker på andre kystnære bestander. Rammebetingelsene bør derfor i størst mulig grad legge til rette for aktive, profesjonelle fiskere, som utnytter det samlede fiskepotensialet på en god måte.

Åpen gruppe har gitt nye, unge aktører mulighet til å komme seg inn i fiskeryrket med eget fartøy. I lukket gruppe er det i dag mange som eier mer enn et fartøy, og samfiske og forventning om struktur har gjort at verdiene har økt, og det er vanskeligere å etablere seg i gruppen. Samtidig har driftsgrunnlaget i åpen gruppe blitt utfordret gjennom økt deltakelse. Dette har også betydning for valgene som skal gjøres med hensyn til lukket gruppe. Endringer i lukket gruppe, eksempelvis gjennom kvotesammenslåingsordninger, kan bidra til ytterligere økt deltakelse i åpen gruppe. Med en slik utvikling er det nærliggende å anta at åpen gruppe vil svekkes som rekrutteringsarena, og at lønnsomheten i åpen gruppe vil reduseres betraktelig. For å legge bedre til rette for etablering i åpen gruppe, og for å kunne styrke driftsgrunnlaget til fartøyene i gruppen, mener Sjømat Norge at det bør vurderes å innføre en "pensjonsalder" i åpen gruppe, samt karantenetid fra en fisker selger seg ut av lukket gruppe før vedkommende eventuelt kan etablere seg med eget fartøy i åpen gruppe. Det bør videre vurderes differensierte torskekvoter i åpen gruppe, basert på eksempelvis aktivitet i andre fiskerier, status i fiskermanntallet eller andre relevante faktorer som legger til rette for aktive, profesjonelle fiskere som utelukkende driver i åpen gruppe. Innstrammingene som ble gjort i 2018 var et steg i riktig retning, men det må åpenbart vurderes ytterligere tiltak.

En eventuell strukturordning for den minste flåten vil få konsekvenser ved at fartøy flyttes, virksomhet konsentreres, og arbeidsplasser skapes eller blir borte, både på sjø og land. En strukturkvoteordning påvirker dermed omfanget og fordelingen av aktiviteten i fiskeindustrien og kystsamfunnene.

Fiskemønster og kvoteutnyttelse

Utnyttelse av kapasitet og krav fra moderne verdikjeder for mat tilsier at en jevn tilførsel av produkter til markedet er å foretrekke. Dette taler imot store sesongtopper i landingene. Samtidig virker kostnadsfortrinnene ved fangst i sesonger i motsatt retning. Det kan også være kvalitetsmessige egenskaper ved råstoffet som tilsier fiske i bestemte perioder. Markedene for fisk må derfor finne sin tilpasning gjennom en avveining mellom ulike hensyn som biologiske svingninger, vær, geografi og logistikk. Den konvensjonelle industrien i Norge (klippfisk, saltfisk og tørrfisk) er et godt eksempel på en industri som har tilpasset seg fangstmønster og marked på en god måte. Samtidig ser vi at sesongtoppene de siste årene har blitt understøttet av en svært lite verdiskapende eksport av fersk torsk til filetindustri i Øst-Europa. I dette bildet hører det også med at sjarkfiskeflåten er den flåtegruppen som i minst grad har mulighet til å fiske utenom hovedsesongen, ettersom fartøystørrelsen gjør flåten avhengig av kystnær tilgang på råstoff.

Sammenslåingsordninger for sjarkflåten vil i utgangspunktet kunne gi en viss utjevning av sesongfisket ved at sesongen forlenges siden fartøyet vil trenge lenger tid til å fiske og lande kvoteøkningen. Det er imidlertid sannsynlig at flåtesammensetningen vil kunne endres og det vil bli samlet mer kvoter på mer effektive fartøy, slik at nettoeffekten for sesongfisket er usikker.

I fiskeriene etter torsk, hyse og sei nord for 62°N tildeles fartøyene kvoter for alle tre artene i en samlet pakke. Mens de fleste fartøyene utnytter sine kvoter etter torsk fullt ut, er utnyttelsesgraden av sei- og hysekvotene i sjarkflåten langt lavere og preget av store individuelle variasjoner. For fiskeindustrien er det ønskelig at kystflåten, herunder sjarkflåten, fisker på et mangfold av arter, og i større grad fisker og lander andre arter enn torsk. Dette gir kjærkommen aktivitet utenom torskesesongen, og gjør norsk fiskeindustri bedre i stand til å bygge gode og stabile helårlige markeder for norsk fisk.

Sjømat Norge mener at det må legges opp til gode insentivordninger i sjarkflåten for å stimulere til helårlig fiske og fiske etter andre arter enn torsk. Det kan for eksempel være en løsning at det enkelte fartøys kvote av torsk påvirkes av hvor mye annen fisk fartøyet har fisket året før.

Eidesenutvalget har foreslått at kvotepakken som i dag består av torsk, hyse og sei kan splittes opp. I sjarkfiskeflåten er det som nevnt stort sprik mellom fartøyene når det gjelder utnyttelse av hyse, sei og andre mer marginale fiskeslag. Splitting av kvotepakkene gir grunnlag for spesialisering og fleksibilitet både på kort og lang sikt. Dette vil kunne legge til rette for bedre høsting av de mindre verdifulle artene, bedre samarbeid mellom fiskere og fiskeindustri, og en mer markedstilpasset fartøyutforming. I forbindelse med en eventuell splitt, bør det vurderes hvorvidt kvotefaktorer for de ulike fiskeslagene bør baseres på den faktiske fangsten de siste årene, og ikke dagens hjemmelslengde alene.

Råstoffkvalitet

En annen viktig dimensjon som har betydning for industrien og verdiskapingen i hele kjeden er råstoffkvalitet. Flere studier har vist at en betydelig del av råstoffet som landes har vesentlige kvalitetsutfordringer. Råstoffkvaliteten bestemmes av en rekke faktorer; en del naturgitte, men i hovedsak er det faktorer som fiskerne selv kan påvirke. En del av problematikken er knyttet til fiskernes adferd; noen velger løsninger som gir kvalitetsfeil. Andre problemer kan være knyttet til (manglende) fangstkontroll og utrustningen av fartøyet. Siden det sjelden blir gitt store pristrekk som følge av kvalitetsavvik kan investeringer i fartøyoppgradering oppleves som ulønnsomme grunnet relativt lite kvotegrunnlag å fordele kostnaden på.

Kvotesammenslåingsordninger vil etter Sjømat Norges vurdering i liten grad påvirke de naturgitte variasjonene og fiskernes valg knyttet til fangstadsferd og fangstbehandling. Med økt kvote på fartøyene vil tidsbruk i større grad enn i dag bli kostbart, noe som kan gi økt bruk av fangsteffektive redskaper og fangstmønstre. Dette kan medføre ytterligere kvalitetsproblematikk. Samtidig gir økt kvotegrunnlag mulighet for å investere i teknologi som ivaretar kvaliteten, både i form av fartøyutforming for lagring av fangsten og fangstbehandlingsteknologi. Alt annet likt vil en ny båt kunne ivarta en større mengde fisk på en god måte enn en eldre båt. Sjømat Norge mener at tilgang på sammenslåingsordninger ikke

nødvendigvis alene vil bidra til bedre fangsthåndtering og råstoffkvalitet. Kvotesammenslåing kan imidlertid bidra til fornyelse og oppgradering av fartøyene, noe som igjen kan være positivt med tanke på råstoffkvalitet dersom investeringene gjennomføres med det for øye.

Som et tiltak for å styrke råstoffkvaliteten anbefaler Sjømat Norge at det innføres en sertifiseringsordning for fiskefartøy. En slik ordning vil kunne bidra til at fangststørrelsen for det enkelte fartøy på en langt bedre måte tilpasses fartøyets utforming og bemanning. En sertifiseringsordning vil sikre at fartøyet ikke tar ombord mer fangst enn fartøyet er utrustet og bemannet til å håndtere, og således være et viktig bidrag til å bedre råstoffkvaliteten. Dette er et tiltak Sjømat Norge nå følger opp sammen med Norges Fiskarlag og Norges Råfisklag.

Flerbåtsrederier

I sjarkflåten har man de siste årene gått fra en situasjon med ett fartøy per eier til at flere rederier eier flere fartøy. I lukket gruppe i torskefisket nord for 62°N for fartøy med hjemmelslengde under 11 meter er i underkant av 200 deltakeradganger eid av flerbåtsrederi. Erfaring fra andre fartøygrupper viser at sammenslåingen av tillatelser skjer raskt innad i flerbåtsrederier når det åpnes for det. Det har også vist seg at fartøy med lav aktivitet er blant de første som blir tatt ut av fisket gjennom en sammenslåingsordning. Det er stor variasjon i fartøyenes aktivitet i alle fiskeriene. Variasjonen er minst i fisket etter torsk; her fisker de fleste fartøyene sine tildelte kvote. En strukturordning vil umiddelbart ha effekt for overreguleringen i gruppa, og denne vil over tid trolig forsvinne helt som følge av at stadig flere fartøy faktisk fisker sine tildelte kvoter.

En del fartøy i sjarkgruppen er godt posisjonert og motivert for å selge seg ut, samtidig som det også er en gruppe som er godt posisjonert og motivert for å kjøpe seg opp. Det vil i så tilfelle innebære et strukturelt skifte mot økt profesjonalisering av sjarkflåten dersom det åpnes for sammenslåing av tillatelser.

Det foreligger i dag ikke begrensninger på hvor mange fartøy eller kvoteandeler den enkelte eier i kystflåten har adgang til å eie. Sjømat Norge mener det vil det være hensiktsmessig å innføre en eierkonsentrasjonsbegrensning også i kystflåten.

Vurdering av modellene for sammenslåingsordninger som er foreslått i drøftingsnotatet

Høringsinstansene er bedt om å gi en vurdering av hver av de fire modellene for sammenslåingsordninger for sjarkflåten som er beskrevet i drøftingsnotatet. Sjømat Norge har følgende kommentarer til modellene:

Modell 1: Sammenslåingsordning for sjarkflåten under 11 meter hjemmelslengde

Denne modellen er den mest strukturliberale modellen som foreslås, og det er grunn til å tro at denne modellen vil medføre en relativt stor og hurtig strukturering av flåten under 11 meter – med de konsekvensene det vil ha for antall leverandører, størrelse på enkeltlandinger og geografisk fordeling av landingene.

Modell 2: Sammenslåingsordning for sjarkflåten under 11 meter faktisk lengde

I modell 2 er fartøyets faktiske lengde bestemmende for hvilken gruppe fartøyet tilhører (etter innføring av en eventuell sammenslåingsordning). Modellen vil medføre at 257 fartøy blir flytteta ut av gruppa, siden disse har en faktisk lengde over 11 meter. En opprydding av hjemmelslengde vil gi en mer homogen gruppe under 11 meter faktisk lengde, og endringen må sikres med tette skott mellom de faktiske og fysiske lengdegruppene. Forlengelser og utskifting av fartøy vil således kunne gjøres innad i en fartøygruppe, eller ved å selge seg ut av gruppen og deretter kjøpe seg inn i ønsket gruppe.

Sjømat Norge støtter en "opprydding" slik skissert i modell 2, uavhengig av hvorvidt det innføres en sammenslåingsordning i gruppen under 11 meter. Med et system som i større grad bidrar til å opprettholde en variert flåte, vil det også være mer akseptabelt å innføre en kvotesammenslåingsordning i den minste gruppen. Modell 2 ivaretar etter Sjømat Norges vurdering dette hensynet, selv om antall fartøy vil bli redusert.

Modell 3: Todeling av sjarkfiskeflåten

Denne modellen legger opp til at sjarkflåten under 11 meter (faktisk lengde) deles i to grupper. Fartøyeier velger om fartøyet skal plasseres i en gruppe med tilgang på strukturvirkemidler, eller om fartøyet skal være i en gruppe uten tilgang på strukturordning.

Sjømat Norge har liten tro på at det er mange som vil velge å stå utenfor gruppen som har tilgang til struktur, siden kvoteverdiene i denne gruppen etter alle solemerker vil være lavere enn i gruppa med adgang til strukturering.

Modell 4: Samfiske som grunnlag for sammenslåing

Modellen tar utgangspunkt i at fartøy med faktisk lengde under 11 meter ikke får tilgang til sammenslåingsordninger, men at fartøy som har deltatt i samfiskeordningen gis mulighet til permanent sammenslåing og at samfiskeordningen samtidig avvikles.

Etter Sjømat Norges vurdering har samfiskeordningen på midlertidig basis gitt samme effekter som en kvotesammenslåingsordning. Samfisken har i praksis fungert som en strukturordning for de minste fartøyene (torsk i nord), og sågar en billig sådan ettersom det verken har blitt gjennomført avkorting eller kondemnering. Samfiskeordningen er imidlertid også problematisk ettersom den er midlertidig i sin natur, og ordningen har utvilsomt bidratt til å redusere "strukturpresset" innad i gruppen. Etter Sjømat Norges vurdering kan det skape en del støy dersom samfiskeordningen fjernes, og det ikke innføres en sammenslåingsordning eller tilsvarende løsninger.

Sjømat Norges anbefaling om sammenslåingsordninger for sjarkflåten

Sjarkflåten er viktig for å opprettholde en størrelsesmessig differensiert flåte. Sjarkflåten har også en viktig rolle i kystsamfunnene, som arbeidsplass både for etablerte og ungdom som ønsker å bli fiskere. Leveranser fra sjarkflåten utgjør en forutsigbar og stabil råstoffbase for lokal fiskeindustri, og sjarkflåten er samtidig i større grad enn resten av fiskeflåten avhengig av lokale fiskekjøpere for å kunne drive et kystnært fiske. Endringer i sjarkflåten vil også ha

konsekvenser for fiskeindustrien, og dette må tas høyde for i vurderingen av sjarkflåtens fremtidige rammebetingelser.

Sjømat Norge har tidligere behandlet spørsmålet om strukturordning for fartøy under 11 meter, og konkluderte da med at det ikke var behov for noen slik ordning. I forbindelse med høringen av Eidesenutvalgets innstilling gikk Sjømat Norge imot at flåten skulle få tilbud om ytterligere strukturvirkemidler før det foreligger en helhetlig fiskeripolitikk som tar hensyn til fiskeindustrien og industriens behov for forutsigbar råstofftilgang.

Etter Sjømat Norges vurdering er det ikke kommet til noen nye faktorer som tilsier at behovet for en kvotesammenslåingsordning i sjarkfiskeflåten har økt, og vi mener derfor at det fortsatt ikke er nødvendig å innføre nye strukturtiltak. Det er ikke enkelt å forutse konsekvensene av å tilby strukturordninger for flåten under 11 meter. Det er derfor viktig å gå forsiktig frem, slik at eventuelle nye ordninger ikke skader enkelte fiskerisamfunn eller fiskeindustribedrifter hardt. I denne sammenheng bør det også understrekes at samfiskeordningen i praksis har fungert som en strukturordning.

At flåten deles inn etter faktisk lengde er viktig for å kunne opprettholde en differensiert flåte. Faktisk lengde må legges til grunn. Sjarkflåten må fortsatt bestå av mindre fartøy. Det taler for en opprydding av faktisk lengde og hjemmelslengde. En slik opprydding kan og bør gjøres uavhengig av om det innføres sammenslåingsordninger eller ikke. For fiskeindustrien i Norge er det viktig at sjarkene forblir sjarker, og ikke transformeres til store, havgående fartøy basert på kvoter som opprinnelig ble tildelt sjarkfiskeflåten. Ettersom det er grunn til å tro at fartøy over 11 meter faktisk lengde, men som har kvotemessig tilhørighet i gruppen under 11 meter, er relativt aktive, så vil en oppryddig indirekte også føre til et forbedret kvotegrunnlag for de gjenværende fartøyene i gruppen (og således redusere behovet for en sammenslåingsordning).

Sjømat Norge mener det er mulig å se for seg at flåten kan struktureres ved bruk av andre metoder enn struktur- og sammenslåingsordninger. Det har tidligere blitt gjennomført kondemneringsprogram for å redusere antall fartøy i enkelte deler av fiskeflåten. En mulig løsning for fartøy under 11 meter kan være en avgiftsfinansiert kondemneringsordning, basert på førstehåndsomsetning. Kvotene som kjøpes ut kan gå tilbake til gruppen, eller eventuelt inn i en statlig kvotebeholdning dersom dette forslaget fra Eidesenutvalget følges opp.

En liberalisering av regelverket for sammenslåing av fisketillatelse i sjarkflåten vil kunne medføre en vesentlig annerledes fiskeflåte enn den vi har i dag. Antall leverandører vil reduseres, samtidig som de gjenværende trolig vil være mer profesjonelle, mer homogene med tanke på kvoteutnyttelse og forhåpentligvis bedre tilpasset kvotegrunnlag og marked. Utfordringen for fiskeindustrien er at den gjennom regelverket er forhindret fra å delta i strukturprosessene gjennom majoritetseierskap, og således ikke har anledning til å investere i fartøy med sikte på å opprettholde eller styrke sin egen råstofftilgang. Dette gir en klar konkurransevridning til fordel for fiskeindustribedrifter eid av fiskere, og innebærer at strukturering gir økt usikkerhet for store deler av industrien.

For fiskeindustrien er det ønskelig at kystflåten fisker på et mangfold av arter. Sjømat Norge mener derfor at der må legges opp til gode insentivordninger i sjarkflåten for å stimulere til helårlig fiske og fiske etter andre arter enn torsk.

Sjømat Norge mener at det er vanskelig å vurdere en struktur- eller kvotesammenslåingsordning for sjarkfiskeflåten isolert fra kvotesystemet som helhet. I forbindelse med oppfølgingen av Eidesenutvalgets forslag vil sentrale spørsmål som tidsbegrensning og ressursrente også bli behandlet. Det overordnede rammeverket vil etter Sjømat Norges vurdering kunne få stor betydning for hvordan ulike ordninger bør innrettes for de forskjellige fartøygruppene.

Dersom det innføres en kvotesammenslåingsordning også for sjarkfiskeflåten, mener Sjømat Norge at den må være basert på modell 2 og med et svært lavt kvotetak – spesielt på torsk. Kquotetaket kan settes betydelig lavere enn 2 ganger fartøyets grunnkvote, som har vært oppe i diskusjonen. Et lavt kvotetak vil også bidra til at utslagene av en sammenslåingsordning blir mindre dramatiske enn hva fiskeindustrien frykter dersom det settes et høyt kvotetak. Et lavt kvotetak på torsk kan også legge til rette for økt fiske etter blant annet sei og hyse. Eventuelt kan også modell 1 være et alternativ, men det bør i så fall praktiseres en streng lengdebegrensning (maks 15 meter).

Avslutningsvis vil Sjømat Norge gjenta vårt standpunkt om at det bør innføres eierkonsentrasjonsbestemmelser også i kystfiskeflåten.

Med hilsen

Sjømat Norge



Sverre Johansen
direktør industri



Kyrre Dale
fagsjef industri