



DET KONGELIGE
FISKERIDEPARTEMENT

Ot.prp. nr. 76

(2001-2002)

Om lov om endring i lov 3. juni 1983 nr.
40 om saltvannsfiske m.v. (strukturfond
for kapasitetstilpasning av fiskeflåten)

*Tilråding fra Fiskeridepartementet av 15. mai 2002,
godkjent i statsråd samme dag.
(Regjeringen Bondevik II)*

1 Proposisjonens hovedinnhold

Regjeringen foreslår i denne proposisjonen å tilføye en ny § 9 b i lov av 3. juni 1983 nr. 40 om saltvannsfiske m.v.. Bestemmelsen skal gi hjemmel for innkreving av en avgift av fangstverdien, til et strukturfond for kapasitetstilpasning av fiskeflåten.

Midlene i et slikt fond skal nyttes til tilskudd ved kondemnering av fiskefartøy. Tildeling av tilskudd vil skje på grunnlag av prioriteringer mellom ulike fartøygrupper og på nærmere vilkår, fastsatt av Fiskeridepartementet bl.a. etter drøftelser med Norges Fiskarlag. Hvordan fondet skal administreres og hvordan næringen skal sikres innflytelse over prioriteringene, er drøftet nærmere nedenfor under punkt 6.2.

I havfiskeflåten ble det særlig fra 1980-tallet innført virkemidler for å redusere kapasiteten gjennom kondemneringsordninger i fiskeristøtteavtalene. Dette bygget opp under lønnsomhetseffekten av de adgangsbegrensningene som allerede var innført, særlig ved konsesjonsordninger for trålfiske og ringnotfiske, og har blitt fulgt opp ved innføring av ulike sammenslåings- og strukturordninger, særlig enhetskvoteordninger. Dette har bidratt til bedre kapasitetstilpasning og god lønnsomhet for store deler av denne flåten, de siste årene særlig innenfor pelagisk sektor.

Etablering av et strukturfond skal sikre stabil tilgang på midler til kondemnering, og dermed legge til rette for en nødvendig strukturering også i kystflåten. Forslaget om et strukturfond må imidlertid sees i sammenheng med det øvrige arbeidet som gjøres i forhold til reguleringssystemet for å legge til rette for lønnsomhet og økt verdiskaping i fiskeflåten, jf. nedenfor i punkt 3. Kombinasjonen av et strukturfond og øvrige strukturtiltak vil gi også kystflåten anledning til å strukturere seg på samme måte som havfiskeflåten.

Fondet foreslås finansiert ved innkreving av en avgift på førstehåndsomsetning av fangst. Fondet vil således få en stabil finansiering, som sikrer langsiktighet i arbeidet for en fiskeflåte som er tilpasset ressursgrunnlaget.

Avgiften vil være obligatorisk, og må ha hjemmel i lov. Den nødvendige lovhjemmel foreslås tatt inn som en ny § 9 b i saltvannsfiskeloven.

2 Bakgrunn for saken

Spørsmålet om strukturtiltak for kystflåten har vært gjenstand for oppmerksomhet de siste årene.

I et vedtak 4. mai 1999 ba Stortinget om at det ble foretatt en utredning om hvorvidt enhetskvoteordninger kunne iverksettes for fartøy under 28 meter. På bakgrunn av dette vedtaket ble det i Vedlegg I til Fiskeridepartementets budsjettproposisjon for 2000, St.prp. nr. 1 1999-2000, gjort rede for en del spørsmål vedrørende bruk av enhetskvoteordninger innenfor kystflåten, og andre strukturtiltak som ville kunne nyttes. Her ble det blant annet lagt følgende føringer for det videre arbeid med strukturtiltak for kystflåten:

«Fiskeridepartementet legger i budsjettet opp til kapasitetstilpasning gjennom kondemneringsordninger kombinert med fornyelse for kystflåten under 28 meter og for enkelte grupper av havfiskeflåten. Til en viss grad vil bruken av reguleringssystemet og kondemneringstilskudd være alternative virkemidler, eller kunne supplere hverandre, i arbeidet med å utvikle et reguleringssystem som fremmer de fiskeripolitiske målsettingene om blant annet flåtefornyelse i ulike grupper. Bruken av disse virkemidlene må således sees i sammenheng.

Det vil derfor måtte vurderes reguleringsmodeller som kan legges til rette for at fartøy i gruppen under 28 meter også selv kan ta ansvar for tilpasning av antall fartøy i gruppen til ressursgrunnlaget, ved at reguleringsformen kan tilpasses innføring av en enhetskvoteordning eller andre former for strukturtilpasning, slik næringskomiteen har bedt om.

Det vil også kunne gi muligheter for nye eller i det minste justerte reguleringsordninger for de mindre fartøyene, idet disse ikke vil kunne representere det samme press mot ressursene som større fartøy. Her kan man tenke seg både lempeligere adgangsvilkår og ordninger for fellesdrift, investeringsfellesskap eller lignende, dersom det også for denne gruppen gis adgang til å dele gruppekvoten i et antall kvoter som kan være større enn antall fartøy som faktisk skal delta i fisket, og fordele disse ulikt mellom de deltakende fartøy innenfor gruppen basert på en tidligere opparbeidet adgang til å delta i dette fisket.»

Man ønsket således å kombinere ulike strukturvirkemidler overfor kystflåten.

Dette har senere blitt fulgt opp ved fortsatt bruk av statlig finansierte kondemneringsordninger, det har blitt fulgt opp i arbeidet med utviklingen av reguleringssystemet, både av offentlige myndigheter og ved forslag fra organisasjonene i næringen, og det har blitt arbeidet for å utvikle spesielle kvoteordninger for kystflåten etter at saltvannsfiskeloven § 5a nå gir hjemmel for slike ordninger også for fartøy under 28 meter. I proposisjonen til denne lovendringen, Ot.prp. nr. 39 (2000-2001), heter det blant annet følgende:

«Særlig er det viktig at kvoteordningene utformes slik at det enkelte rederi gis muligheter til å finansiere den nødvendige fornying av fartøyet, og gis muligheter til å legge opp en drift som sikrer virksomhet over en størst mulig del av året. Dette krever at det på en eller annen måte gis mulighet til å utvide kvotegrunnlaget for et fartøy. Innenfor rammen av en mer eller mindre fast fordeling av totalkvotene mellom

ulike fartøy- og størrelsesgrupper, krever det en reduksjon av antall fartøy som faktisk deltar i fiske.»

Departementet vil derfor påpeke at det er viktig at ulike strukturvirkemidler sees i sammenheng for å realisere de fiskeripolitiske målsettingene, og at man også tar i betraktning hvordan de alminnelige reguleringsiltakene innvirker på strukturen i fiskeflåten. Arbeid med spesielle kvoteordninger, forslag om lukking av flere fiskerier for flere fartøygrupper og forslag om deling av grupper som hittil har vært samregulerte, jf. for eksempel den såkalte «Finnmarksmodellen», må derfor sees i sammenheng med tiltak som kondemneringsordninger.

Enhetskvoteordningene innenfor havfiskeflåten er i realiteten privatfinansierte struktur- og kondemneringsordninger. Slike ordninger kan gi god effekt i grupper hvor antall enheter ikke er større enn at det gir merkbare resultater for de gjenværende, ved at et forholdsvis lite antall fartøy blir tatt ut av fiske. For kystflåten kan dette stille seg annerledes, også i de adgangsbegrensede gruppene. Et flertall av de adgangsbegrensede gruppene i kystflåten består av et såvidt stort antall fartøy, at det over en periode vil være grunn til å supplere både spesielle kvoteordninger og statlige kondemneringsordninger, med ytterligere tiltak for å redusere antall fartøy.

Dette er i hovedtrekk bakgrunnen for forslaget om å etablere et strukturfond for fiskeflåten. Forslaget har også vært fremmet fra næringen, idet Landsmøtet i Norges Fiskarlag 14. oktober 2001 vedtok et forslag om å etablere et slikt strukturfond til kondemnering i fiskeflåten, som et tiltak for kapasitetstilpasning.

Landsmøtet la til grunn at bruk av økonomiske midler til å kjøpe ut fangstkapasitet vil være et effektivt virkemiddel for å tilpasse fiskeflåten bedre til ressursgrunnlaget, og gikk derfor inn for at næringen etablerer et slikt fond gjennom avgiftstrekk på flåteleddet, under forutsetning av at myndighetene stiller til disposisjon et minst like stort årlig beløp som det fiskerne selv genererer.

Forslaget om et slikt strukturfond ble videre behandlet under forhandlingene om fiskeritavtalen for 2002. I protokoll til avtalen mellom Norges Fiskarlag og Arbeids- og administrasjonsdepartementet om støttetiltak for fiskerinæringa for 2002 av 7. november 2001 heter det følgende:

«Partane er samde om at det framleis er stor overkapasitet både i havfiskeflåten og kystflåten. Det er viktig å føre vidare arbeidet med kapasitetsreducerande tiltak gjennom fleire heilskaplege grep, for å få ei effektiv strukturering av flåten. Det vil bli sett i gang ein nær dialog mellom Norges Fiskarlag og Fiskeridepartementet med sikte på å etablere ei ordning med eit strukturfond som kan finansiere ei kondemneringsordning. Dette vil krevje eit eige regelverk. Siktemålet er å få på plass eit lovbestemt avgiftstrekk på flåteleddet gjeldande frå 1. januar 2003.

Partane viser til at det innanfor dei seinare års avtaler er sett av midlar til strukturiltak, og at det er til disposisjon om lag 30 mill. kroner til kondemnering for 2002, jf. § 3.»

Spørsmålet om et strukturfond er også tatt opp i St.prp. nr. 1 (2001-2002) for Fiskeridepartementet, boks 6.6, hvor det heter:

«Regjeringen vil komme tilbake til Stortinget om spørsmålet om et strukturfond i fiskeflåten på en egnet måte etter at landsmøtet har behandlet saken.»

3 Kort om noen andre strukturvirkemidler

3.1 Adgangsbegrensninger

Årlige begrensninger i adgangen til å delta i enkelte fiskerier i medhold av § 21 i deltakerloven av 26. mars 1999 nr. 15, fungerer i og for seg som et strukturvirkemiddel idet slike ordninger i det minste kan stanse økningen i antall fartøy som deltar i vedkommende fiskeri. Det kan også legges inn regler i slike forskrifter som kan medvirke til å redusere antall fartøy, for eksempel krav om en viss utnyttelsesgrad av kvoten. Slike aktivitetskrav har imidlertid møtt en viss motstand.

Årlige adgangsbegrensninger er for året 2002 i kraft for:

- fiske etter torsk, sei, hyse og øvrige bunnfiskarter for konvensjonelle fartøy på eller over 28 meter,
- fiske etter torsk nord for 62°N for konvensjonelle fartøy under 28 meter,
- seinotfiske nord for 62°N for fartøy på eller over 13 meter,
- fiske etter norsk vårgytende sild for fartøy under 27,50 meter,
- fiske etter makrell for fartøy under 21,35 meter,
- fiske etter reker i Norges økonomiske sone sør for 62°N og i Skagerrak for fartøy over 11 meter, og
- fiske etter rognkjeks i Nordland, Troms og Finnmark for fartøy på eller over 13 meter.

Fisket etter kongekrabbe i 2002 vil bli også bli adgangsbegrenset. Høringsnotat er utsendt.

I tillegg kommer de konsesjonsordningene som er fastsatt i medhold av deltakerloven § 12 for fiske med blant annet trål og ringnot.

Fiskeridepartementet arbeider med å innføre adgangsbegrensninger i flere fiskerier. Fiskerinæringen ble varslet om dette i en pressemelding av 21. desember 2001, hvor det ble opplyst at følgende fiskerier vil bli vurdert adgangsbegrenset:

- fiske etter hyse og sei nord for 62°N for konvensjonelle fartøy under 28 meter,
- seinotfiske nord for 62°N også for fartøy under 13 meter,
- fiske etter sei sør for 62°N for fartøy over 15 meter, både notfartøy og konvensjonelle,
- kystbrislingfisket for alle fartøystørrelser, og
- sild sør for 62°N for notfartøy under 27,5 meter

3.2 Kvoteordninger

Departementet arbeider videre med spesielle kvoteordninger for fartøy under 28 meter. Slike spesielle kvoteordninger vil gjøre det mulig for fartøyeiere å gå sammen og i fellesskap finne hensiktsmessige samarbeidsformer som sikrer et mest mulig rasjonelt driftsopplegg, samlet sett.

Dette arbeidet gjøres med utgangspunkt i saltvannsfiskeloven § 5a, slik denne lyder etter endringen nevnt ovenfor, jf. Ot. prp. nr. 39 (2000-2001). For-

slag til slike spesielle kvoteordninger vil bli sendt på ordinær høring, og fastsettes deretter som forskrifter.

Videre vil også den såkalte samlekvoteordningen bidra til å legge til rette for en mer hensiktsmessig driftsmodell for de fartøy som kan nytte denne ordningen.

Etter en forsøksordning med et mindre antall fartøy i ulike størrelsesgrupper i 2001, er forsøket med samlekvoter videreført i 2002, nå for alle fartøy under 15 meter som kan delta i gruppe I i torskefisket nord for 62°N. Ordningen innebærer at disse fartøyene kan fiske en samlekvote av torsk, hyse og sei, hvor størrelsen på samlekvoten er lik summen av maksimalkvotene for torsk, sei og hyse etter at maksimalkvotene for sei og hyse er omregnet til «torskeenheter» som tar hensyn til forskjellene i førstehåndsprisen.

3.3 Ressursfordeling

Fastsettelsen av de enkelte gruppers andeler av de ulike fiskeslagene er et komplisert arbeid, hvor man både må ta i betraktning de fiskeripolitiske målsettinger, en samfunnsøkonomisk best mulig utnyttelse av ressursene og tradisjonelle driftsmønstre.

Ressursfordeling mellom flåtegruppene har vært tema i norsk fiskeripolitikk siden konsesjonsordningene ble innført på 1970-tallet. Særlig har fordelingen av torsk mellom kyst- og havflåten vært et stadig tilbakevendende tema. Så lenge kystflåten kunne fiske relativt fritt innenfor en stipulert kvote fram til begynnelsen av 1980-tallet, var ikke fangstkapasitet i kystflåten noe aktuelt tema. Utover 1980-tallet førte imidlertid lavere torskekvoter og økende effektivitet i flåten til at reguleringene i kystflåten stadig ble strammet inn, og dette kulminerte i 1990 med innføring av fartøykvoteordning i torskefisket også for kystflåten.

I 1989 gjorde Norges Fiskarlag vedtak om en langsiktig fordeling av torskekvotene mellom trålerflåten og kystflåten, den såkalte »trålstigen». Denne ble lagt til grunn ved myndighetenes fordeling av torskekvoten i de etterfølgende år. Trålstigen ble avløst av 1994-vedtaket i Norges Fiskarlag om ressursfordeling mellom kyst- og havflåten. Også dette vedtaket ble i hovedsak lagt til grunn ved myndighetenes årlige fordeling av kvotene. I 2001 har Norges Fiskarlag gjort nytt vedtak om ressursfordeling mellom fartøygruppene, der fordelingen mellom kyst- og havgruppene er omtrent som tidligere. I tillegg er det anbefalt en deling av kystgruppen i fire størrelsesgrupper og fordeling av kystflåtens kvoteandeler mellom gruppene. Fiskeridepartementet la denne fordelingen til grunn i fiskerireguleringene for 2002.

2001-vedtaket er i all hovedsak en videreføring av fordelingen mellom kyst og hav som en utviklet på basis av 1994-vedtaket. Internt for kystflåten innebærer imidlertid anbefalingene fra Norges Fiskarlag en endring i reguleringsregimet. Gruppeinndelingen vil gi utøverne et mer forutsigbart inntektsgrunnlag og myndighetene en bedre basis for kapasitetstilpassende tiltak.

Fiskeflåten, og særlig kystflåten, har tidligere vært kjennetegnet av stor fleksibilitet og tilpasningsevne. Dette har vært en fordel i forhold til skiftende ressurstilgjengelighet, bestandssvingninger og endrede krav og muligheter i produktmarkedene. I fremtiden vil evne til å kunne tilpasse seg endrede krav

og muligheter antakelig bli enda større og dermed representere en utfordring i forhold til det grupperegimet vi har i dag.

Gruppedelingen med tilhørende fordeling av fiskeressursene har imøtekommet behov som næringen har hatt for forutsigbarhet, og behov som forvaltningen har hatt for en basis for kapasitetstilpasning i flåten. I tiden som kommer er det også viktig at flåten er i stand til å kunne tilfredsstille behovene for å tilpasse seg endrede krav til forvaltning av de marine ressurser, og til nye muligheter for verdiskaping gjennom nye produkter og markedstilpasning. Departementet vil vurdere de ulike behovene i sammenheng, og vurdere hvilke tiltak som vil være hensiktsmessig å iverksette, samt hvilke virkemidler som kan anvendes. Etableringen av et strukturfond må også sees i sammenheng med dette arbeidet.

3.4 Statlig kondemneringstilskudd

Kondemneringsordninger i fiskeflåten har vært finansiert gjennom bevilgninger over Fiskeridepartementets budsjett og med midler til strukturtiltak over Fiskeriatvaten. I tidligere perioder har det vært nyttet forholdsvis store beløp også til kondemnering av fartøy innenfor dagens havfiskegrupper, mens statlig kondemneringstilskudd på 1990-tallet i overveiende grad har gått til kystflåten.

For 2001 og 2002 er det ikke bevilget midler til kondemnering over Fiskeridepartementets budsjett. Gjennom Fiskeriatvaten er det imidlertid avsatt midler til strukturtiltak/kondemnering i flåten både i 2001 og 2002, med henholdsvis 30 og 13 mill kr.

3.5 Oppsummering

Ytterligere adgangsbegrensninger, videreutvikling av kvoteordningene, en stabil ressursfordeling og etablering av et strukturfond der formålet er å kjøpe ut kapasitet, vil samlet sett kunne bidra til større forutsigbarhet, økt lønnsomhet og sikre arbeidsplasser i kystflåten.

Departementet ser det slik at man med dette vil oppfylle merknaden fra næringskomiteens flertall i Innst. O. nr. 73 (2000-2001), hvor flertallet i komiteen fremholdt at «det må leggjast til rette for ordningar som sikrar ei berekraftig og kostnadseffektiv utnytting av alle fiskeressursane, og som bidrar til å auke verdiskapinga og lønsemda i næringa».

4 Departementets høringsnotat

Departementet sendte den 21. desember 2001 på høring et notat med forslag til innføring av strukturavgift i fiskeflåten, til finansiering av et strukturfond for kondemnering av fiskefartøy.

Etter en innledende redegjørelse for saken, la departementet frem følgende i høringsnotatet:

«Arbeidet for å etablere en struktur i fiskeflåten som er tilpasset de ressurser man over tid kan forvente å drive fiske på, må ha en langsiktig horisont og være basert på en jevn utvikling. Strukturvirkemidler bør være til stede over tid, som et stående tilbud til på den ene siden de næringsutøvere som ønsker å utvikle sin næringsvirksomhet og på den annen side de som ønsker å avvikle sin virksomhet.

Det må her påpekes at adgangsbegrensningene i fiske ikke bare innebærer at man stenger for flere deltakere. Adgangsbegrensningene har også den bi-effekt at de i praksis «fryser» det nedre antall deltakere, ved at enhver som ønsker å slutte som fisker vil innrette seg slik at deltakeradgangen blir tildelt en ny fartøyeier. De adgangsbegrensede gruppene blir således ikke redusert i antall ved naturlig avgang.

På denne bakgrunn er det viktig at det kan kjøpes ut kapasitet, og at denne muligheten er til stede over tid. Gjennom forslaget om å etablere et strukturfond, finansiert av en strukturavgift på flåteleddet, har næringen nå selv tatt initiativ til økte midler til kapasitetstilpasning av fiskeflåten i forhold til ressursgrunnlaget, og til å sikre at det er tilgang på midler til dette formålet.

Det ligger i sakens natur at behovet for en kondemneringsordning vil avta med tiden, og at Fiskeridepartementet nå ser for seg at det i løpet av en 5-årsperiode bør være kommet langt med reduksjon av overkapasitet. Forslaget til lovtekst er ikke formelt gjort midlertidig, men det er en forutsetning at man mot slutten av en slik tidsperiode vurderer om det er behov for å videreføre ordningen. De midler som evt. står igjen på fondet dersom man beslutter å avvikle avgiftsinnkrevingen, vil bli utdelt som kondemneringstilskudd.

Strukturavgiften må være obligatorisk, og dermed hjemlet i lov. Fiskeridepartementet vil utarbeide rammer for organisering av ordningen. Midler tatt inn gjennom en strukturavgift skal øremerkes til strukturfondet, og vil komme i tillegg til midler til strukturtiltak i fiskeflåten som måtte bli avsatt over Fiskeriavtalen eller over statsbudsjettet for øvrig.

2.2 Målsetting, organisering og bruksområde for midlene

Formålet med strukturfondet er at dette skal bidra til en fiskeflåte som er tilpasset i forhold til ressursgrunnlaget, og dermed skape grunnlag for lønnsomme enheter i flåten. Fondets virkemiddel vil være å kjøpe ut fiskefartøy, og dermed redusere antall deltakerberettigede i ulike fartøygrupper.

Departementet legger til grunn at næringen bør ha betydelig innflytelse over disponeringen av midlene. Dette er i tråd med intensjonen i protokollen til Fiskeriavtalen for 2002. I og med at det er en lovpålagt avgift, må imidlertid offentlige myndigheter ha bestemmende innflytelse over hvordan midlene blir disponert.

I forvaltningen av fondet vil det først og fremst være to typer spørsmål som må avgjøres. For det første hvilke fartøygrupper som til en

hver tid skal prioriteres ved tildeling av kondemneringsstøtte fra fondet, og for det andre om det skal stilles ytterligere vilkår ut over adgang til å delta i lukkede grupper. Dagens kondemneringsordning har for eksempel vilkår knyttet til aktivitet, definert ved driftstid og inntekt, og eiertid.

- Departementet ser for seg to muligheter for styring av fondet;
- enten at regelverket for tildeling av kondemneringsstøtte fra fondet fastsettes av departementet, etter en drøftingsrunde med Norges Fiskarlag. Bruken av en slik drøftingsrunde vil markere at dette er noe annet enn en vanlig høringsprosess, og at næringen representert av Fiskarlaget har en annen stilling i forvaltningen av disse midlene enn en vanlig høringsinstans,
 - eller at det opprettes et eget styre for fondet, som får i oppgave å foreslå tildelingsregler og å kontrollere prosessen omkring tildeling av støtte til den enkelte søker.

Et slikt styre vil imidlertid måtte få begrenset myndighet, dersom det uansett skal være departementet som har det avgjørende ordet når tildelingsreglene skal fastsettes. Det har liten hensikt å legge behandlingen av den enkelte søknad direkte til et slikt kollegialt organ. Den konkrete saksbehandlingen bør legges til Statens Nærings- og Distriktsutviklingsfond, som har forvaltet kondemneringsordningene for fiskeflåten siden Statens Fiskarbank ble integrert i SND fra januar 1997.

Strukturfondet står her i en annen stilling enn for eksempel styret som administrerer forsknings- og utviklingsavgiften, idet dette styret har oppgaver knyttet til blant annet tildeling av støtte til de enkelte prosjekter og til utarbeiding av forskningspolitiske strategier.

Departementet ser derfor liten hensikt i å opprette et eget styre for strukturfondet. Dette betyr imidlertid ikke at næringen selv vil få mindre innflytelse over anvendelsen av midlene, enn om det ble opprettet et slikt styre. Næringens innflytelse vil kunne bli sikret gjennom en fast avtalt prosedyre for drøfting av tildelingskriterier og prioriteringer mellom Fiskarlaget og staten, for eksempel i forbindelse med forhandlingene om fiskeriavtalen.

Vi vil likevel be høringsinstansene særskilt vurdere behovet for et slikt styre, og hvilke oppgaver man i tilfelle anser det naturlig å legge til styret.

Bruksområdet for de midlene som hentes inn til strukturfondet, vil være tilskudd ved kondemnering av fartøy som fyller vilkårene for å delta i definerte, adgangsbegrensede fiskerier, mot at eierne oppgir de deltakeradganger og konsesjoner som måtte være knyttet til fartøyet. Dette betyr at det ikke vil bli gitt tilskudd til kondemnering av fartøy som utelukkende har aktivitet i åpne fiskerier, og således ikke har noen konsesjoner eller deltageradganger å gi opp.

Fondet vil i praksis disponere begrensede midler. Det vil derfor være nødvendig å foreta prioriteringer med hensyn til hvilke fartøygrupper som skal tildeles støtte fra fondet, og det vil være aktuelt å fastsette ytterligere krav for å sikre at det er fartøy som ellers ville bli nyttet aktivt i fiske, som tas ut.

Hvilke fartøygrupper som skal prioriteres, og hvor strenge krav som bør stilles, vil nødvendigvis variere over tid. Forutsetningen er imidlertid at fondets midler skal nyttes på en slik måte at man støtter opp under målsettingen om en fiskeflåte som over tid er tilpasset ressursgrunnlaget, og dermed legger til rette for en bærekraftig og kostnadseffektiv høsting av ressursene. På denne måten vil bruken av

fondsmidlene bidra til å øke verdiskapingen og lønnsomheten i næringen.

Hvilke kriterier som bør ligge til grunn for beregning av kondemneringstilskuddets størrelse og prioritering mellom søkere, vil måtte utredes nærmere. De statlige kondemneringsordningene de siste årene har vært basert på at tilskuddet beregnes etter fartøytonnasje i tillegg til et fast beløp pr fartøy. Det kan imidlertid tenkes alternative modeller for beregning av tilskudd og prioritering mellom søkere. Departementet vil vurdere om det er mulig å fordele støtte mer effektivt enn ved administrativ behandling og prioritering.

2.3 Innkreving, avgiftsnivå og lovens virkeområde

Departementet vil foreslå at avgiften kreves opp av fiskesalgslagene ved førstehåndsomsetning av fisk og fiskevarer, på samme måte som salgslagene sørger for å kreve inn noen andre avgifter og lignende ved avregning av fangstoppgjøret til fisker. Fiskesalgslagene har enerett til omsetning av så godt som alle kommersielt interessante fiskeslag, og har dermed kontroll med den alt vesentlige delen av omsetningen.

Denne innkrevingsmetoden sikrer et oversiktlig og kostnadseffektivt system, idet den bygger på en eksisterende innkrevingsordning. Innkrevingen vil således kunne gjennomføres uten noen særlige administrative kostnader.

Når det gjelder avgiftsnivået, vil dette bli fastsatt på grunnlag av en konsekvensutredning og etter samråd med Norges Fiskarlag og høring av den endelige forskrift for ordningen.

I konsekvensutredningen må man på den ene siden ta i betraktning at avgiften må settes såvidt høyt at fondet får tilstrekkelig midler. Avgiftens berettigelse ligger i at man vil kunne kjøpe ut et tilstrekkelig antall fartøy til at det får betydning for situasjonen for den gjenværende flåten. Dette krever en viss størrelse på fondets årlige inntekter.

På den annen side må man ta i betraktning at en avgift på brutto fangstverdi, har betydning for det økonomisk resultatet for den enkelte næringsdrivende.

Det trekkes allerede i dag en del avgifter av fangstverdien før utbetaling til fisker. Dette gjelder for eksempel produktavgift på 3,8 %, som kommer i stedet for arbeidsgiveravgift og ulike andre trygdeavgifter i fiskerinæringen. Videre blir det trukket en avgift til dekning av salgslagets utgifter. Denne avgiften varierer noe fra salgslag til salgslag, og for ulike produktgrupper. For eksempel har Norges Sildesalgslag avgifter som varierer fra 0,35 til 0,5 %, Norges Råfisklag har avgifter fra 0,45 til 1,17 %, mens Sunnmøre og Romsdal Fiskesalgslag har avgifter fra 0,55 til 1,5 %. Videre blir det også trukket en avgift til organisasjonene i næringen, for arbeid som disse utfører og som har betydning for omsetningsmessige spørsmål.

Ved fastsettingen av nivået på strukturavgiften, må man således ta hensyn til at den totalte avgiftsbelastningen ikke skal bli for høy. Samtidig er det også slik at det fremtidige resultatet for det enkelte fartøy må forutsettes å bli forbedret etter hvert som flåten tilpasses ressursgrunnlaget. Belastningen ved en strukturavgift i dag vil således komme den enkelte til gode i fremtiden.

Strukturavgiften vil således ikke bare gi en samfunnsøkonomisk gevinst, men også en direkte driftsøkonomisk gevinst for hvert enkelt fartøy på sikt. Dette må også tas i betraktning når man vurderer avgiftens størrelse, og hva som er en akseptabel avgiftsbelastning totalt sett.

Departementet har sett for seg at fondet kanskje bør disponere avgiftsmidler i størrelsesorden rundt 100 millioner kroner årlig. Ved en førstehåndsverdi på rundt 10 milliarder kroner som i 2000, vil dette kreve en avgiftssats på 1 %. Et endelig forslag til avgiftssats vil som nevnt ovenfor bygge på en konsekvensutredning, men i denne omgang antydes at satsen vil kunne bli liggende i denne størrelsesorden.

Det er forutsatt at strukturavgiften holdes utenfor statsbudsjettet. Kostnader knyttet til ordningen skal dekkes innenfor fondets rammer. Det innebærer at salgslagene og SND vil få dekket sine direkte utgifter knyttet til innkreving av avgiften og tildeling av tilskudd av avgiftsmidlene.

Det er et eget spørsmål om det skal trekkes avgift ved oppgjør til utenlandske fartøy for landinger i Norge. I og med at utenlandske fiskefartøy ikke vil nyte godt av effekten av denne avgiften, og av hensyn til konkurransesituasjonen for norsk fiskeindustri, som i en rekke tilfeller må konkurrere med utenlandske alternativer for landing, ser departementet det som naturlig å foreslå at avgiften bare skal omfatte omsetning av fangst fra norske fartøy. På den annen side bør avgiften omfatte alle leveringer fra norske fartøy som er omfattet av salgslagenes enerett til førstehåndsomsetning.»

5 Høringsuttalelser

Høringsnotatet ble sendt følgende instanser og organisasjoner:

- Departementene
- Fiskeridirektoratet
- Sametinget
- Fylkeskommunene Østfold, Vestfold, Telemark, Aust-Agder, Vest-Agder, Rogaland, Hordaland, Sogn og Fjordane, Møre og Romsdal, Sør-Trøndelag, Nord-Trøndelag, Nordland, Troms og Finnmark
- Norges Fiskarkvinnelag
- Norges Fiskarlag
- Norges Kystfiskarlag
- Norsk Sjømannsforbund
- Norsk Sjøoffisersforbund
- Sør-Norges Trålerlag
- Fiskeri- og Havbruksnæringens Landsforening
- Riksantikvaren
- Statens nærings- og distriktsutviklingsfond
- Salgslagenes Samarbeidsråd
- Norges naturvernforbund

Det er mottatt 28 høringsuttalelser. Av de som har uttalt seg om realiteten i saken, tas følgende med her:

Arbeids- og administrasjonsdepartementet har uttalt at man er enig i at det ikke skal opprettes eget styre for fondet, og at drøftingene om tildelingskriterier ikke bør knyttes for sterkt opp mot støtteavtalen for fiskerinæringen. Videre foreslår Arbeids- og administrasjonsdepartementet at kondemneringsordningen formelt begrenses til 5 år i lovteksten, og at det kanskje bør foretas en første vurdering av effekten av ordningen allerede etter 2-3 år.

For øvrig viser departementet til en uttalelse fra Konkurransetilsynet, som har fremholdt at det bør innføres en ordning der fiskerettigheter gjøres omsettelige for å gi fiskerne insentiv til å si fra seg deltageradganger og konsesjoner, som et alternativt strukturtiltak. Tilsynet har uttalt følgende om dette:

«Etter vår vurdering vil behovet for tilskuddsordningen bli redusert dersom fiskerne får sterkere insentiver til å si fra seg deltageradgang i fisket og konsesjonen som er knyttet til deres fartøyer. Vi mener fiskerne vil få et slikt insentiv dersom det innføres en ordning der fiskerettighetene gjøres omsettelige. De minst effektive fiskerne kan da ta ut grunnrenten i fisket som et engangsbeløp ved å selge fiskerettigheten til de aktører som har høyest betalingsvilje. Disse aktørene vil sannsynligvis også være de som er best i stand til å nyttegjøre seg rettigheten.»

Tilsynet har i sin uttalelse for øvrig påpekt at «på kort sikt vil innføringen av en strukturavgift gi norske fiskere en kostnadsulempe sammenlignet med utenlandske fiskefartøyer som lander fangst i Norge». Konkurransetilsynet utelukker ikke at dette vil kunne gi utenlandske fartøyer en konkurransefordel i den videre omsetning av fisken. Det fremheves i tillegg at økonomisk teori til-

sier at avgiftslegging vil påføre samfunnet et effektivitetstap dersom den ikke innføres som følge av en form for markedssvikt.

Nærings- og handelsdepartementet har uttalt at man er «generelt positivt innstilt til tiltak som kan føre til mer effektiv ressursbruk i næringen», men påpeker likevel at de er usikre på effekten av en slik ordning i forhold til eksempelvis en ordning med omsettelige kvoter. Videre påpeker departementet at loven bør gjøres tidsbegrenset, begrunnet med følgende to forhold:

«En tidsbegrensning vil kunne bidra til bedre måloppnåelse i forhold til ressursinnsatsen. Det vil sannsynligvis være lettere å få næringen til å akseptere en høyere avgiftssats på omsetningsleddet ved en klart tidsbegrenset ordning enn om det er usikkerhet om dette.

Vi kan heller ikke se bort i fra at en slik ordning som er ment å være midlertidig, likevel kan få en mer permanent karakter. Vi viser i den forbindelse til arbeids- og administrasjonsministerens forvaltningspolitiske redegjørelse, hvor det å rydde opp i lover og forskrifter er et sentralt område. I den forbindelse vises det til «*Solnedgangsprinsippet*», dvs. at forskrifter automatisk utløper på en bestemt dato hvis de ikke fornyes.»

Når det gjelder administrative forhold, er *Nærings- og handelsdepartementet* enig i at *SND* bør forvalte ordningen, og presiserer at den foreslåtte styringsmodell innebærer at ordningen formelt sett blir liggende under *SNDs* styre. Videre presiseres det at dersom ordningen skulle medføre kostnader den ikke selv kan eller bør dekke, må dette dekkes over *Fiskeridepartementets* budsjettposter.

Fiskeridirektoratet har ingen merknader til det konkrete lovendringsforslaget. Direktoratet er videre opptatt av at det vil være behov for å se reduksjonen av overkapasitet i et lengre perspektiv enn det som fremgår av høringsnotatet, og at teknologisk utvikling tilsier en årlig økning i kapasitet som vil innebære behov for kapasitetsreducerende tiltak også utover en 5-årsperiode. Direktoratet fremholder i den forbindelse følgende:

«I et langsiktig perspektiv kan en strukturavgift betraktes som en forløper til en eventuell permanent ressursavgift, noe som kan være hensiktsmessig å ha i tankene når en utformer de utfyllende bestemmelsene i forhold til lovhjemmelen.»

Troms fylkeskommune presiserer at det var satt som en forutsetning fra Norges Fiskarlags side at «Staten skal bidra med minst like mye som næringen i finansieringen av et slikt fond». *Troms Fylkeskommune* er videre opptatt av en avgiftsbelastning på 1% er for høy, og fremholder i den forbindelse at en «realiserbar avgiftssats bør ligge på 0,3 - 0,5 %»

Norges Fiskarlag viser i sin høringsuttalelse til vedtak i sak 7, «Ressursfordelingsutvalgets innstilling - struktur i fiskeflåten», på Norges Fiskarlags Landsmøte i 2001, der det bl.a. heter:

«Landsmøtet mener at bruk av økonomiske midler til å «kjøpe ut» fangstkapasitet fortsatt vil kunne være et effektiv virkemiddel for å tilpasse fiskeflåten bedre til kvotegrunnlaget. Landsmøtet erkjenner at det med utgangspunkt i dagens prioriteringer av penger på statsbudsjettet vil være vanskelig å få staten til alene å bidra med økonomiske bevilgninger for å kondemnere gammel fiskefartøy tonnasje. Landsmøtet har derimot i likhet med utvalget bedre tro på den ideen som

Fiskarlaget tidligere har fremmet om Fiskerienes strukturfond, hvor også næringen selv bidrar med penger som kan finansiere en kondemneringsordning.

Landsmøtet går derfor inn for at næringen etablerer et slikt fond, med avgiftstrekk på flåteleddet, under forutsetning av at myndighetene stiller til disposisjon et minst like stort årlig beløp som det fiskerne selv genererer. Landsmøtet ber om at Landsstyret følger opp nærmere detaljer omkring et slikt fond i en nær dialog med myndighetene.»

Norges Fiskarlag understreker at dette er organisasjonens grunnlag for å vurdere innføring av et strukturfond i fiskeflåten.

Fiskarlaget konstaterer at Fiskeridepartementet bruker begrepet «Et næringsfinansiert strukturfond». Laget stiller seg uforstående til dette, idet man fremhever landsmøtets forutsetning om at myndighetene bidrar til fondet minst på lik linje med fiskeflåten. Fiskarlaget forutsetter at regjeringen slår dette fast overfor Stortinget i forbindelse med behandlingen av lovhjemmelen for strukturfondet, og at regjeringen samtidig gir uttrykk for at den har til hensikt å oppfylle denne forutsetningen.

Fiskarlaget presiserer videre at man vil ta stilling til det konkrete regelverket for strukturfondet i forbindelse med egen høringsrunde om forskrifter for ordningen. Norges Fiskarlag understreker at «det er den konkrete utformingen av ordningen som vil være avgjørende for hvorvidt organisasjonen vil akseptere etablering av et strukturfond i fiskeflåten». Fiskarlaget fremholder i den forbindelse følgende:

«Norges Fiskarlag vurderer den foreslåtte ordlyden i forslaget til ny § 9b i Saltvannsfiskeloven som dekkende og å være utformet slik at den gir grunnlag for å etablere et strukturfond i tråd med Landsmøtets vedtak. Fiskarlaget vil likevel gå imot etableringen av denne hjemmelen med mindre myndighetene klart forplikter seg til å bidra til fondet i minst like stor utstrekning som næringen selv.»

Flere fylkes- og gruppeorganisasjoner har i tillegg sendt sine uttalelser direkte til Fiskeridepartementet.

Norges Kystfiskarlag stiller seg uforstående til behovet for å innføre et strukturfond for kondemnering av fiskefartøy også i kystflåten, og «kan ikke se at et slikt tiltak vil bidra til å øke lønnsomheten og verdiskapningen i næringen». *Kystfiskarlaget* uttaler videre at man er «prinsipielt uenig i at norske fiskere skal pålegges en avgift som medfører til dels store tap i omsetningen, og som i praksis betyr at de tvinges til å betale for at de selv eller yrkeskollegaer må gå ut av næringen.» *Kystfiskarlaget* godtar heller ikke at Norges Fiskarlag sentralt er eneste representant for fiskerne i den videre forvaltningen av fondet.

Norges Sjømannsforbund uttaler at de ikke støtter innføringen av en slik avgift, og at nødvendig strukturering i de mindre flåtegrupper bør komme som resultat av innføring av enhetskvoteordninger og rederikvoteordning, tilsvarende det som er innført i havfiskeflåten. Under alle omstendigheter vil forbundet «motsette seg en avgift som får innvirkning på mannskapsloften».

Norsk Sjøoffisersforbund uttaler at de «ser nødvendigheten av ytterligere strukturering av fiskeflåten», men finner det likevel vanskelig å gå inn for et

strukturfond med den inndekning som er foreslått fra Fiskeridepartementet. Sjøoffiserforbundet skriver i den forbindelse følgende:

«Det vil etter Norsk Sjøoffisersforbunds oppfatning være galt å pålegge den vanlige fisker å betale for at en med konsesjon i en bestemt fartøygruppe skal trekke seg ut av fisket. Det vil selvfølgelig øke verdiene for de gjenværende konsesjoner i gruppa så lenge den er lukket. Dette vil da ytterligere vanskeliggjøre for den «vanlige» fisker å skaffe seg sitt eget fartøy innenfor den gruppen han har sitt virke.»

Videre er forbundet opptatt av det ikke skal opprettes eget styre for strukturfondet.

Fiskeri- og Havbruksnæringens Landsforening - Industri og eksport uttaler på vegne av FHL at man er enig i at det er «fornuftig å strukturere flåten», men mener at dette bør skje på en naturlig måte. Følgelig går FHL sterkt imot at obligatoriske avgifter settes inn i prosessen. Statlige midler må etter FHLs oppfatning «ikke under noen omstendigheter tillates benyttet til et slikt formål». FHL er mer opptatt av alternative strukturtiltak, og skriver i den forbindelse følgende:

«Etter FHLs oppfatning vil det tjene saken bedre å øke aktivitetsterskelen for kvotetildeling og at kravet til utført fiske generelt må skjerpes. Ved slikt alternativ ville man oppnå det samme på sikt, uten kunstige avgiftstiltak.»

FHL går på bakgrunn av dette imot - på prinsipielt grunnlag - at det etableres en lovhjemmel for innføring av strukturfond for kondemnering av fiskefartøy.

Statens nærings- og distriktsutviklingsfond slutter seg til at det etableres et strukturfond for fiskeflåten, og er innstilt på å påta seg administrasjonen av tilskuddstildelingen fra fondet. Videre er SND opptatt av at beslutningsstruktur, klageadgang og skatteforhold bør avklares i tilknytning til utformingen av lovhjemmel for ordningen. I den sammenheng skriver SND som følger:

«Det anbefales at SNDs beslutnings-struktur legges til grunn, og at det ikke etableres klageadgang.»

6 Fiskeridepartementets vurderinger

6.1 Generelle betraktninger

Det er udiskutabelt at det foreligger overkapasitet i flere fartøygrupper, og i fangstleddet samlet i forhold til tilgjengelig ressursgrunnlag.

En slik overkapasitet gir samlet en dårligere lønnsomhet enn hva som ellers kunne vært oppnådd i disse gruppene, selv om det avhengig av kvote-størrelsene det enkelte år kan oppnås tilfredsstillende resultater for det enkelte fartøy. Overkapasiteten skaper videre mer eller mindre permanent uro omkring ressursfordelingen mellom ulike fartøygrupper.

En slik uro skaper i sin tur unødvendig usikkerhet med hensyn til langsiktigheten i de andeler av ulike fiskeslag den enkelte gruppe er tildelt, og dermed en unødvendig usikkerhet med hensyn til det enkelte rederis beslutninger om investeringer og fremtidige driftsmuligheter. I og med at totalkvotene fortsatt vil være undergitt naturlige svingninger i takt med bestandenes størrelse, er det viktig å sikre i det minste relativ stabilitet mellom ulike fartøygrupper. En kapasitetstilpasning av de ulike gruppene vil fremme slik stabilitet.

Overkapasitet i fiskeflåten gjør det videre vanskeligere å sikre en bærekraftig utnyttelse av fellesskapets ressurser. En slik bærekraftig utnyttelse er både en moralsk plikt i forhold til fremtidige generasjoner, og en internasjonal forpliktelse.

Dårlig lønnsomhet for den enkelte driftsenhet reduserer også muligheten for å opprettholde gode, trygge arbeidsplasser langs kysten, og det reduserer den enkeltes mulighet til å foreta de investeringer som er nødvendige for å sikre levering av fisk av høy kvalitet. Det bør fokuseres stadig mer på kvalitetsspørsmålet, for å sikre best mulig pris på den fisken som leveres.

Dette er noen eksempler på forhold som tilsier at må reises spørsmål ved om det er samfunnsøkonomisk akseptabelt at forholdsvis store deler av grunnrenten i fiskeriene skal tas ut i form av overkapasitet i fiskeflåten. Det er således også eksempler på særskilte forhold i fiskeflåten som berettiger et strukturfond øremerket til kondemnering av fiskefartøy.

Som det ble påpekt i høringsnotatet referert foran i punkt 4, må arbeidet for å etablere en struktur i fiskeflåten som er tilpasset de ressurser man kan forvente å drive fiske på i fremtiden, ha en langsiktig horisont og være basert på en jevn utvikling. Tilpasningene må skje over noe tid, for å unngå uheldige utslag og tilbakeslag for strukturtilpasningen.

Dette innebærer at strukturvirkemidler bør være til stede over tid, som et stående tilbud eller en katalog av virkemidler for de fiskere som ønsker å utvikle sin næringsvirksomhet. Departementet er således enig med de høringsinstansene som har påpekt behovet for ulike strukturtiltak. Forslaget om et strukturfond skal ikke sees som et alternativ til andre tiltak, men som et supplement til adgangsbegrensninger, de kvoteordningene som er og vil bli utvi-

klet, fordelingen av totalkvoter mellom ulike fartøygrupper og andre tiltak som direkte eller indirekte virker inn på strukturen i fiskeflåten.

Særlig Norges Fiskarlag har vært opptatt av spørsmålet om fortsatte statlige bidrag til kondemneringsstøtte, og har fremholdt at lagets landsmøtevedtak om strukturfond ble gjort på det vilkår at staten «stiller til disposisjon et minst like stort årlig beløp som det fiskerne selv genererer».

Fiskeridepartementet finner det imidlertid ikke tilrådelig at staten skal binde seg til fremtidige bevilgninger på denne måten. Det vil fortsatt være naturlig at spørsmålet om offentlig kondemneringsstøtte tas opp i de årlige forhandlingene mellom staten og Norges Fiskarlag om støttetiltak for fiskerinæringen. Det vil da være mulig å ta opp spørsmålet om kondemneringsstøtte innenfor rammen av støtteavtalen. Resultatet av disse forhandlingene legges frem for Stortinget i en egen proposisjon.

Departementet vil for øvrig vise til at de næringsdrivende som er tildelt konsesjon eller fyller vilkårene for å delta i adgangsbegrensede fiskerier, har fått tilgang til en naturressurs som innsatsfaktor i sin produksjon uten å måtte betale vederlag for dette. I dette ligger muligheten for en ekstra avkastning av den investerte kapital, en såkalt grunnrente. Konsesjonsordninger og adgangsbegrensninger har medvirket til å sikre denne grunnrenten. Et redusert antall fartøy innenfor vedkommende fartøygruppe, kombinert med stabil fordeling av kvoter mellom ulike fartøygrupper, vil ytterligere sikre grunnrenten for den enkelte. Departementet ser det da ikke som urimelig at næringen selv finansierer Strukturfondet, uten at staten skal binde seg til å bidra hvert år med nøyaktig det samme beløp som det samlede avgiftsproveny.

Det vises for øvrig til drøftingen i høringsnotatet, jf. foran i punkt 4.

Departementet finner på denne bakgrunn grunnlag for å opprettholde forslaget om å etablere et strukturfond for kapasitetstilpasning av fiskeflåten.

6.2 Administrasjon av fondet og retningslinjer for tildeling av støtte

I høringsnotatet ble det foreslått at tildeling av midler fra strukturfondet skulle administreres gjennom SND, etter retningslinjer fastsatt av Fiskeridepartementet. Slike retningslinjer skulle først fastsettes etter drøftinger med næringen, representert ved Norges Fiskarlag. En slik drøftingsrunde ville etter departementets syn sikre næringen den innflytelse den bør ha over prioriteringene med hensyn til hvilke fartøygrupper som til enhver tid skal tildeles midler fra fondet, og hvilke krav som skal stilles for tildeling av kondemneringsstøtte.

Departementet så derfor ikke behov for å opprette et eget styre for strukturfondet. Flere av høringsinstansene har uttrykt enighet om dette.

Norges Kystfiskarlag har uttalt at laget ikke kan godta at Norges Fiskarlag er eneste representant for fiskerne i den videre forvaltning av fondet. Departementet vil likevel fastholde at det er naturlig at Norges Fiskarlag, basert på lagets størrelse og representativitet blant fiskerne, tillegges en slik rolle som skissert. Departementet tar derfor sikte på å arbeide videre med saken etter disse linjene, men vil løpende vurdere sammensetningen slik at den nødvendige representativitet og legitimitet sikres.

Det følger av lov av 3. juli 1992 nr. 97 om Statens nærings- og distriktsutviklingsfond § 6 første ledd at forvaltningsloven ikke gjelder for SND. Dette innebærer at det heller ikke er klagerett etter forvaltningsloven kap. VI over SNDs beslutninger om å tildele eller ikke tildele støtte eller tilskudd fra de ulike ordningene som SND administrerer.

Fiskeridepartementet har likevel vurdert om det bør etableres en klageordning for avslag på søknader om støtte fra strukturfondet, men ser det slik at de beste grunner taler mot å etablere en slik klageadgang.

Det pekes i den forbindelse på at det vil være begrensede midler til fordeling. For å sikre best mulig effekt av disse midlene, bør søknader behandles periodevis og i sammenheng, og behandlingen skal skje i henhold til fastsatte retningslinjer. Dersom det skulle være klageadgang for de som ikke blir tildelt støtte, ville man måtte holde tilbake en viss del av fondsmidlene, for å unngå overforbruk dersom klager blir tatt til følge.

I praksis vil det være vanskelig å treffe nøyaktig på en vurdering av et slikt beløps størrelse. Det vil således foreligge en risiko både for overforbruk, og for at ikke hele det tilgjengelige støttebeløpet blir brukt. Etter departementets vurdering er begge deler uheldig, også det forhold at ikke hele det tilgjengelige støttebeløpet blir nyttet, idet fondets størrelse forventes å bli beskjedent både i forhold til det reelle behovet og i forhold til søknadsmassen.

Det er også et moment at det vil være vanskelig å vurdere den enkelte klagers sak og situasjon, i forhold til den totale søknadsmassen. Så lenge man har et begrenset beløp til disposisjon, ligger det i sakens natur at søknadene må vurderes i sammenheng. Klageinstansen vil imidlertid ikke kunne ha særlig kjennskap til detaljene verken i de søknadene som blir imøtekommet, eller de som blir avslått. Dette gjør at klagebehandlingen uansett kunne bli av begrenset verdi.

Det er vurdert om dette i hvert fall til en viss grad kunne avhjelpes ved at behandlingen av de ulike søknadene legges til regionnivået i SND, og at SND sentralt kunne være klageinstans. Man kunne i så fall tenke seg at erfaringsoverføringen ble noe enklere mellom førsteinstansen og klageinstansen.

Departementet har likevel kommet til at dette ikke vil være noen god løsning totalt sett, idet man da går glipp av muligheten til å se hele søknadsmassen i sammenheng ved tildeling av støtte. Det vil også kunne legges til rette for ulik behandling av søknadene fra ulike regioner, og skape et behov for en form for oppfølgingsrutiner fra SND sentralt i forhold til regionnivået. Hensynet til en effektiv utnyttelse av fondets midler tilsier også at man ser hele landet under ett, ut fra en nasjonal fiskeripolitikk, og ikke splitter opp tilgjengelige midler i mindre «region-potter».

En slik desentralisert saksbehandling er således ikke aktuell.

Videre er den reelle nyordning ved lovforslaget ikke at SND skal begynne å treffe avgjørelser om tildeling av kondemneringsstøtte, men at midlene til slik støtte nå skal kreves inn som en avgift på levert fangst. Selve saksbehandlingen for tildeling av støtte er i hovedsak på plass allerede gjennom tidligere kondemneringsordninger forvaltet av SND. Fiskeridepartementet ser derfor ikke at det nå - på grunn av ny finansiering - er grunn til å endre disse.

Det vil også være viktig å få den nye finansieringskilden raskt på plass, og det vil være uheldig med en utsettelse nå begrunnet i at man må utarbeide nye

regler om klageordning. Det vil vurderes om det eventuelt er behov for påklaging av avgjørelser på grunn av feil saksbehandling og lovanvendelse. Det har imidlertid ikke blitt fremmet forslag eller krav fra næringen om klagerett, til tross for at SND har tildelt kondemneringsstøtte uten klagerett siden 1997.

Alt i alt har Fiskeridepartementet kommet til at det ikke bør etableres noen egen klageordning for Strukturfondet.

Det er da også tatt i betraktning at retningslinjene for tildeling av støtte vil bli behandlet av departementet, og at man i den forbindelse vil kunne justere retningslinjene ikke bare ut fra de fiskeripolitiske prioriteringene og SNDs egne erfaringer fra behandlingen av de konkrete søknadene, men også ut fra de tilbakemeldinger man for øvrig får fra fiskeriorganisasjonene og andre om den konkrete fordelingen av støtte fra fondet.

6.3 Innkreving av avgift og avgiftssatsen

I høringsnotatet ble det foreslått at avgiften skulle innkreves av fiskesalgslagene ved førstehåndsomsetning av fisk og fiskevarer, på samme måte som salgslagene sørger for å kreve inn noen andre avgifter og lignende ved avregning av fangstoppgjøret til fisker. Det ble vist til at dette vil sikre et oversiktlig og kostnadseffektivt system, idet man altså bygger på en eksisterende innkrevsordning og kan kreve inn strukturavgiften uten særlige administrative kostnader.

Høringsinstansene har ikke gitt noen kommentarer som gir grunn til å gå bort fra dette.

For de få fiskeslagene som ikke omfattes av salgslagenes enerett til førstehåndsomsetning men som likevel utnyttes kommersielt, må man eventuelt finne andre ordninger for å sikre at også denne omsetningen fanges opp. Behovet for dette vil bli nærmere vurdert i forbindelse med utarbeiding av forskrifter for ordningen.

Når det gjelder avgiftssats, ble det i høringsnotatet lagt opp til at denne skal fastsettes på grunnlag av en konsekvensutredning, og etter samråd med Norges Fiskarlag og ordinær høring av et forslag til forskrift i medhold av den lovbestemmelsen som foreslås her.

Det ble imidlertid påpekt at man på den ene siden må ta i betraktning at avgiftssatsen må settes så vidt høyt at Strukturfondet får tilstrekkelige årlige inntekter til å kunne ha betydning for situasjonen for den gjenværende flåten, og på den annen side at en avgift på brutto fangstverdi har betydning for det økonomiske resultatet for den enkelte næringsdrivende. Det ble også påpekt at det trekkes andre avgifter av fangstverdien før utbetaling til fisker, og at man må ta hensyn til at den totale avgiftsbelastningen ikke skal bli for høy.

Det ble antydnet at Strukturfondet kanskje bør disponere avgiftsmidler i størrelsesorden rundt 100 millioner kroner årlig, hvilket med en førstehåndsverdi på 11,4 milliarder kroner (2001) tilsier en avgiftssats på 0,87 %.

Selv om avgiftssatsen altså ikke er en del av lovforslaget, er likevel nivået kommentert av noen høringsinstanser.

Departementet har merket seg disse synspunktene, men går ikke nærmere inn på dette i denne omgang.

Som nevnt foreslås ikke avgiftssatsen tatt inn i lovteksten. Bakgrunnen for dette er at man bør beholde fleksibilitet med hensyn til avgiftsnivået, slik at dette kan justeres uten at man behøver å gå veien om en formell lovendring. Behov for slike justeringer kan for eksempel oppstå dersom man ser at førstehandsverdien blir høyere enn forutsatt, og man derfor kan justere satsen nedover uten at det innebærer lavere innbetaling til Strukturfondet enn forutsatt. Det kan også tenkes at fondets årlige inntekter kan reduseres etter noen år, når man ser resultater av ordningen, også før man eventuelt beslutter å avvikle ordningen.

Avgiftssatsen skal vedtas av Stortinget ved den årlige budsjettbehandlingen.

6.4 Permanent eller midlertidig lovhjemmel

I høringsnotatet ble det påpekt at behovet for en kondemneringsordning vil avta med tiden. Departementet forutsatte derfor at spørsmålet om videreføring av Strukturfondet skulle vurderes etter fem år. Forslaget til lovtekst var likevel ikke formelt gjort midlertidig.

Etter en fornyet vurdering av dette spørsmålet, og på bakgrunn av de høringsuttalelsene som har vært kritiske til etablering av et næringsfinansiert strukturfond, har departementet nå funnet å ville foreslå at lovbestemmelsen gjøres midlertidig, til fem år fra ikrafttredeisen.

Dette innebærer at man vil måtte foreta en vurdering av spørsmålet om videreføring av strukturavgiften, før utløpet av denne perioden. En slik vurdering kan på den ene siden ta i betraktning den belastning avgiften måtte ha vist seg å være for den enkelte fisker, og på den annen side hvilken effekt Strukturfondet har hatt som strukturpolitisk virkemiddel. Man vil også måtte ta i betraktning hvilket behov det er for å videreføre ordningen på dette tidspunktet. Ordningen skal evalueres senest 3 år etter ikrafttredelse.

6.5 Statsbudsjettet

Fiskeridepartementet foreslår i høringsnotatet at strukturavgiften skal holdes utenfor statsbudsjettet. Fiskeridepartementet vil imidlertid etter nærmere vurdering foreslå at midlene inkluderes i statsbudsjettet forutsatt at midlene øremerkes til strukturtiltak i fiskeflåten.

7 Økonomiske og administrative konsekvenser

Departementet foreslår som nevnt ovenfor at avgiften skal innkreves av salgslagene i forbindelse med avregning til fisker av oppgjør for levering. I og med at salgslagene allerede krever inn andre avgifter og videresender disse til ulike mottakere, legges til grunn at innkreving av strukturavgiften vil medføre helt minimale tilleggskostnader.

Videre foreslås at tildeling av tilskudd fra fondet skal administreres av SND, som også har administrert tildeling av kondemneringstilskudd basert på midler bevilget over statsbudsjettet eller stilt til disposisjon gjennom støtteavtalen mellom staten og Norges Fiskarlag. Det vil nødvendigvis påløpe noen kostnader knyttet til saksbehandlingen i SND, men departementet forutsetter at arbeidet vil kunne utføres innenfor SNDs eksisterende bemanning. Det vil uansett ikke være behov for statlige bevilgninger til SND for dette formålet, og dette vil ikke føre til at SND må nedprioritere andre ordninger, idet kostnadene forutsettes dekket av de oppkrevde avgiftsmidlene.

Administrasjonskostnadene for strukturavgiften og strukturfondet vil således bli dekket innenfor rammen av innkrevde avgiftsmidler.

Fiskeridepartementet

tilrår:

At Deres Majestet godkjenner og skriver under et framlagt forslag til proposisjon til Stortinget om lov om endring i lov 3. juni 1983 nr. 40 om saltvannsfiske m.v. (strukturfond for kapasitetstilpasning av fiskeflåten).

Vi **HARALD**, Norges Konge,

st a d f e s t e r:

Stortinget blir bedt om å gjøre vedtak til lov om endring i lov 3. juni 1983 nr. 40 om saltvannsfiske m.v. (strukturfond for kapasitetstilpasning av fiskeflåten) i samsvar med et vedlagt forslag.

Forslag til lov om endring i lov 3. juni 1983 nr. 40 om saltvannsfiske m.v. (strukturfond for kapasitetstilpasning av fiskeflåten)

I

I lov 3. juni 1983 nr. 40 om saltvannsfiske m.v. gjøres følgende endring:

Ny § 9 b skal lyde:

Departementet kan ved forskrift pålegge den som leverer fangst å betale en avgift av fangstverdien til et strukturfond for kapasitetstilpasning av fiskeflåten.

Departementet gir nærmere bestemmelser om avgiften, herunder om plikten til å svare avgift, innkreving av avgiften og anvendelse av strukturfondet, samt om opplysningsplikt for den som leverer og den som mottar fangst. Skyldig avgift er tvangsgrunnlag for utlegg. Avgiftssatsen skal vedtas av Stortinget ved den årlige budsjettbehandlingen.

Utgifter til innkreving av avgiften og tildeling av tilskudd fra strukturfondet dekkes av avgiftsmidlene.

Denne paragraf gjelder i fem år fra dato for ikrafttreddelsen.

II

Denne lov trer i kraft fra den tid Kongen bestemmer.
