



**DET KONGELIGE
FISKERI- OG KYSTDEPARTEMENT**

Høringsnotat om

Fleksibel kvoteutnyttelse for industrieide torsketrålere

–

tilrettelegging for økt ferskfiskproduksjon



Høringsfrist 16. oktober 2013

1 Innledning

Fiskeri- og kystdepartementet ønsker å bygge opp under en utvikling av fiskerinæringen basert på vårt fortrinn ved tilgang på ferskt råstoff av høy kvalitet. Det er derfor et mål å legge til rette for økte leveranser av ferskt råstoff til landindustrien.

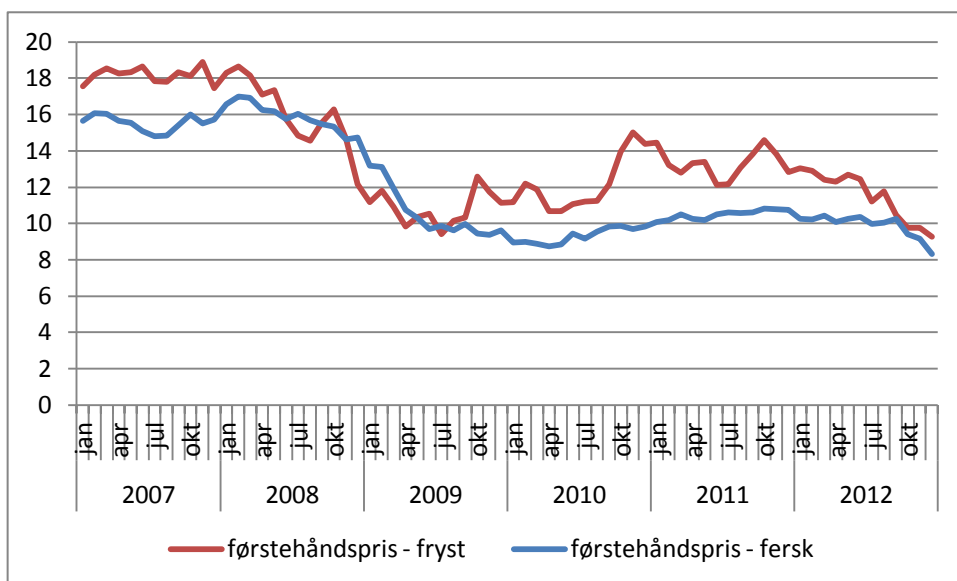
Bakgrunnen for dette er at foredlingsbedrifter i lavkostland konkurrerer på vilkår som bedrifter i Norge ikke kan oppnå. Etter at fryseteknologien gjorde fiskeråstoff og ferdige produkter til en global handelsvare kombinert med en liberalisert verdenshandel, har dette påvirket konkurransesituasjonen for norske foredlingsbedrifter. Vår nærhet til ressursene er imidlertid et konkurransefortrinn som må utnyttes.

Det er først og fremst de private aktørenes ansvar å tilpasse sin produksjon med sikte på å oppnå høyest mulig verdiskaping fra de norske fiskeressursene. Myndighetenes ansvar er å se til at regelverket ikke inneholder reguleringstiltak som motvirker dette, med mindre slike tiltak har en tilstrekkelig begrunnelse i andre hensyn. Fiskeri- og kystdepartementet vil derfor i dette høringsnotatet foreslå endringer i bestemmelsene om tildeling av kvote til enkelte torsketrålere, for å legge til rette for at fiskeindustrien får økt tilgang til råstoff som kan produseres med lønnsomhet.

2 Nøkkeltall

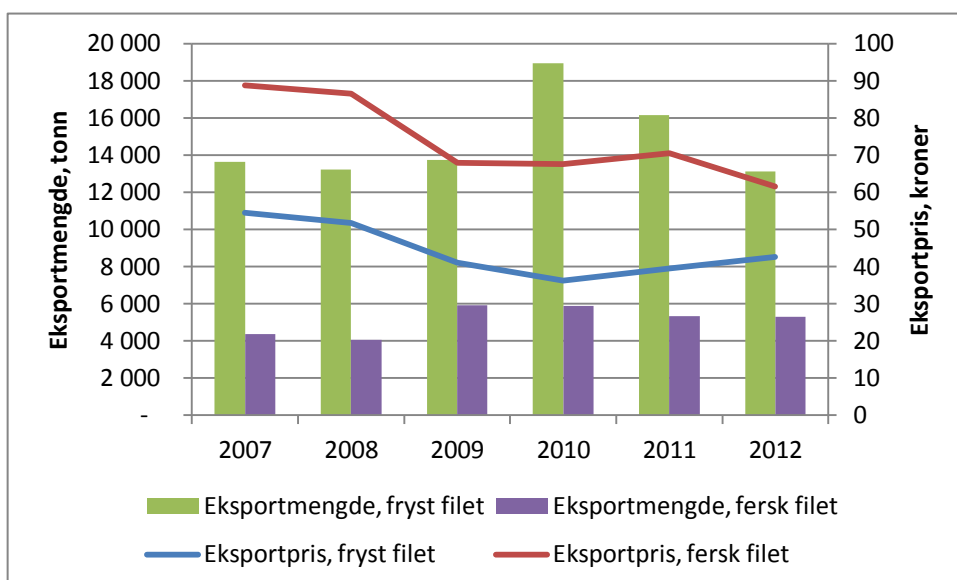
Det er store ressurser i havet, men store deler av det som landes i Nord-Norge blir solgt videre ubearbeidet, enten ferskt eller fryst. En forklaring på at fisken ikke blir bearbeidet i Nord-Norge er at industrien mangler konkurransekraft i en global industri.

Filetindustrien har lenge slitt med svak lønnsomhet. Produksjon av ferske filetprodukter og spesielt fersk loin av torsk, har det siste tiåret vært det som har båret lønnsomheten i norske filetbedrifter. Fiskefartøy som fryser om bord har den senere tid fått bedre betalt for torsken på auksjon enn konvensjonell flåte som leverer ferskt råstoff, jf. figur 1.



Figur 1. Førstehåndspris på fersk og fryst torsk i Råfisklagets distrikt, 2007-2012 (kilde Råfisklaget)

Så snart fisken er fryst er den en global vare og kan like gjerne gå direkte til det globale markedet for videreforedling. I produksjon av fryste filetprodukter har industrien derfor sterk konkurranse fra utenlandsk industri med et helt annet kostnadsnivå. Den norske filetindustrien har samtidig betydelige utfordringer med å sikre tilstrekkelig råstofftilgang i lange perioder av året. Det innebærer at mange filetbedrifter i perioder må stanse sin produksjon. I en situasjon der andre konkurrenter i dag har produksjon hver dag året rundt, kan dette være en enda større ulempe enn tidligere.



Figur 2. Norsk eksport av torskfilet 2007-2012 (Kilde: Sjømatrådet og SSB)

Tall fra Sjømatrådets eksportstatistikk viser at eksportprisen for fersk torskfilet ligger vesentlig over prisen for fryst filet. Eksportpris pr kg fersk filet var i 2012 kr 61,54, mot

kr 42,68 for fryst filet. Som det fremgår av figur 2 eksporteres det vesentlig mer fryst torskfilet enn fersk, og kvantumet fersk torskfilet har vært relativt stabilt de siste årene.

Nofima markeds driftsundersøkelser i fiskeindustrien viser at svak lønnsomhet og en vanskelig konkurransesituasjon har bidratt til at antall filetbedrifter er betydelig redusert de siste ti-årene. Produsert mengde filet i norsk filetindustri har i stor grad fulgt utviklingen i industristrukturen, slik at også produksjonsvolumet har falt.



Figur 3. Driftsmargin i filetindustrien 2000-2011 (kilde Nofima)

Figur 3 viser driftsmarginen i norsk filetindustri i perioden 2000 til 2012. Nofima har beregnet at den norske filetindustrien i tiåret mellom 2000 og 2010 tapte 650 millioner kroner (i 2010-kr).

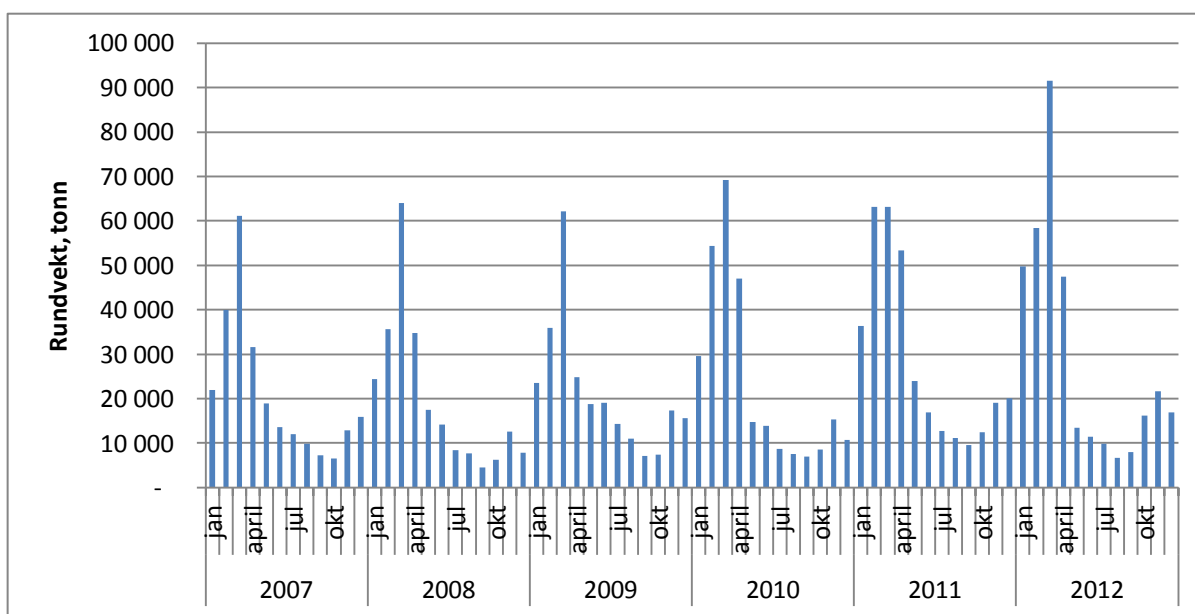
I perioden 2000-2012 har antallet filetbedrifter blitt redusert med 57 prosent, fra 28 til 12 bedrifter, og antall sysselsatte i filetindustrien har gått ned med 67 prosent, fra 2300 til 750. Samtidig har produksjonsvolumet gått ned med 60 prosent, fra om lag 55 000 tonn til 22 000 tonn. Det betyr at de gjenværende filetindustribedriftene ikke har blitt større selv om de er blitt færre. Heller ikke økte kvoter på torsk har bidratt til økt produksjon.

Norsk fiskeindustri har de siste årene i sterkere grad dreid sin strategi mot produksjon av torsk. Dette henger sammen med at det ser ut til å være vanskelig å skape lønnsom filetproduksjon av hyse og sei.

Å skape lønnsom filetproduksjon av hyse i Norge ser, etter Nofimas oppfatning, ut til å stille spesielt strenge krav til råstoffkvalitet. Per i dag er det kun linefanget hyse som det er lønnsomt å filetere. For fiskeindustrien og rederiene er det derfor ofte mer lønnsomt å eksportere hyse fersk eller ombordfryst. Produksjonen av seifilet i fiskeindustrien har nærmest opphørt sammenlignet med tidligere omfang. Mer av seien landes nå fryst sløyd og hodekappet, der vel halvparten av all fryst sei landet i 2010 gikk til eksport og halvparten som råstoff til klippfiskindustrien.

Dreiningen mot torsk bekreftes også av fiskeindustrien selv som sier at utfordringen ikke er å få nok råstoff, men i større grad å få nok *lønnsomt* råstoff.

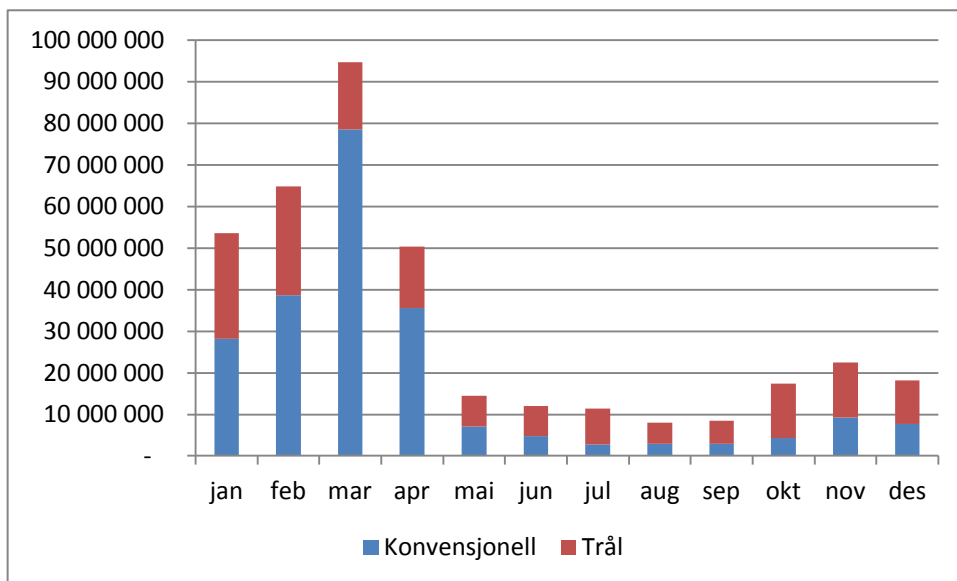
Fiskeindustrien er imidlertid også avhengig av jevn tilgang på råstoff for å opprettholde produksjon gjennom året. Sesongpreget i norske fiskerier, som vist i figur 4, bidrar i så måte sterkt negativt til foredlingsindustriens muligheter til å være leveringsdyktige i bedre betalende markeder for fersk fisk.



Figur 4. Landinger av torsk i Råfisklagets distrikt 2007-2012 (Kilde: Råfisklaget)

Figurene 4 og 5 viser at man åpenbart ikke kan "regulere bort" sesongfiskeriene, som etter sin natur medfører ujevn tilførsel av råstoff til industrien over året.

Torsketrålerne bidrar imidlertid til en viss grad til å jevne ut kystflåtens sesongprofil.



Figur 5. Landinger av torsk i Råfisklagets distrikt, fordelt på konvensjonell flåte og trål 2012 (Kilde: Råfisklaget)

Fordelingen av kvote mellom konvensjonelle fartøy og torskestrålerne, og bruken av leveringsplikt, er regulatoriske tiltak som har betydning for fiskeflåtens evne til å sikre en stabil tilgang av råstoff til landindustrien over året. Den etablerte fordelingen medfører utfordringer i så måte. Spørsmålet om fordelingen mellom gruppene berører imidlertid en rekke ulike forhold, og vil ikke bli drøftet her.

Departementet har etablert ulike ordninger for å stimulere til økte landinger om høsten, samt bedre utnyttelse av kvotene på andre arter som hyse og sei. Fra og med inneværende år er bifangstordningen for torsk for kystflåten erstattet med en ny og mer fleksibel ordning kalt ferskfiskordningen. Fangster som er omfattet av ordningen medfører et kvotetillegg. Slike fangster kan nå være rene torskefangster, og kan avregnes både mot den kvoten som er tildelt fartøyet eller mot en avsetning til ordningen. Denne ordningen gjelder alle kystfartøy i åpen og lukket gruppe som leverer fangsten fersk. I 2012 ble det innført en ordning med kvotebonus rettet mot torskestrålere og konvensjonelle havfiskefartøy. Ordningen innebar et kvotetillegg for fartøy som leverer fersk torsk om høsten. Dette blir videreført i 2013.

Som et ledd i regjeringens ferskfiskstrategi ble det også i 2008 innført en ordning med kvotebonus for fartøy som leverer levende fangst for videre lagring (levendelagring) og eventuelt oppføring. Omfanget av levendelagring og fangstbasert oppdrett har imidlertid ikke økt vesentlig. Bonuselementet er derfor økt fra 2013, og departementet går nå gjennom regelverk for å se om det er mulig å gjøre endringer som kan stimulere til økt levendelevering.

Spørsmålet blir imidlertid om man gjennom kvotereguleringsbestemmelsene for den enkelte gruppe, kan legge til rette for en bedre utnyttelse av råstoffet og støtte opp under bedriftenes satsing på ferske produkter.

3 Dagens reguleringer

Dagens reguleringssystem er basert på at fartøyets eier er tildelt konsesjon for (eller har adgang til å delta med) et gitt fartøy i medhold av regler i deltakerloven, og denne konsesjonen eller deltakeradgangen innebærer at man blir tildelt kvoter av ett eller flere fiskeslag. Torsketrålkonsesjonen innebærer at man blir tildelt kvoter av både torsk, sei og hyse nord for 62°N, mens deltakeradgangen i det konvensjonelle torskefisket nord for 62°N også omfatter sei og hyse.

Kvotene fordeles på de deltakende fartøyene i årlige reguleringsforskrifter med hjemmel i havressursloven, og fartøyeieren kan som hovedregel bare nyttiggjøre seg kvotene ved å fiske med det fartøyet man har konsesjon eller deltakeradgang for. Havressursloven gir hjemmel for ulike kvoteordninger som i varierende grad innebærer et unntak fra denne hovedregelen, som for forsknings- og undervisningskvoter i § 13 og spesielle kvoteordninger i § 14.

Denne "stivheten" i reguleringssystemet, sammen med det faktum at stadig flere eldre ferskfisktrålere har blitt faset ut og blitt erstattet med frysetrålere og kombitrålere, tilsier at man bør vurdere om det er mulig å etablere kvoteordninger som kan innebære større smidighet i reglene for kvotetildeling. Formålet med slike ordninger vil måtte være todelt;

- ♦ for det første å legge til rette for tilførsel av mer ferskt råstoff som grunnlag for produksjon av ferske produkter, og
- ♦ for det andre å gi bedre muligheter for landindustrien til å styre sammenhengen mellom fangst, produksjon og salg,

4 Forslag om fleksibel kvoteutnyttelse for torsketrålere

Fiskeri- og kystdepartementet har tidligere fått flere henvendelser fra næringen og dens organisasjoner vedrørende en ordning med fleksibel kvoteutnyttelse for torsketrålere. Departementet er også kjent med at rederier som har både fryse- og ferskfisktrålere eller kombitrålere, har hatt ønsker om å fiske en større del av fartøyenes samlede torsk kvoter med sikte på fersk levering, og en relativt større andel av sei- og hysekvotene med frysetrålere.

På bakgrunn av situasjonen med lav lønnsomhet i fiskeindustrien er denne saken nå aktualisert igjen.

Departementet ønsker en ordning som legger til rette for større fleksibilitet i kvotedisponeringen mellom ferskfisktrålere og frysetrålere, innad i rederiet. Det skal være mulig at det fartøyet som det flyttes kvote fra, kan fortsette i fiske enten på andre fiskeslag, for eksempel fiske sei for ombordfrysing, eller fiske deler av torskekvoten som skal leveres fryst, mens resten av torskekvoten flyttes til en ferskfisktråler for å øke andelen ferske leveranser til landanlegget og dermed legge til rette for å øke andelen ferske filetprodukter ut til markedene. En rederikvoteordning hvor ett fartøy må ut av fiske når kvoten fiskes av et annet er derfor ikke ønskelig.

Som det ble påpekt innledningsvis, er forslagene i dette høringsnotatet motivert av ønsket om å legge til rette for økt ferskfiskproduksjon i filetindustrien. Departementets forslag er derfor ikke fokusert mot effektene for flåtesiden, men mot landsiden.

Begrunnelsen for forslaget ligger i de økonomiske fordelene ved en økt satsing på å utnytte Norges konkurransefortrinn ved nærhet til ressursene, og dermed mulighetene for økt verdiskaping lokalt og nasjonalt gjennom tilrettelegging for økt produksjon av ferske filetprodukter.

Siktemålet er å finne enkle tiltak som kan bidra til at fiskeindustrien blir leveringsdyktig på avtalte volum av ferske filetprodukter over en avtalt periode, innenfor de rammer som settes av at man faktisk driver produksjon basert på høsting av en naturressurs som er tilgjengelig i ulik grad, gjennom året. Som allerede nevnt kan man ikke fullt ut "regulere seg bort" fra de naturlige sesongsvingningene som er skapt av fiskens gyte- og beitevandring.

Departementet vil derfor foreslå at det blir åpnet opp for at kvoten, eller deler av kvoten, av ett eller flere fiskeslag kan flyttes fra fartøy som fryser fangsten om bord, til fartøy som leverer fersk fangst. Det åpnes ikke for "snikstrukturering" ved at et fartøy kan tas ut av fisket. En slik fleksibel kvoteordning vil imidlertid gi rederiene mulighet til å utnytte fartøyene mer effektivt, og vil i større grad kunne tilpasse leveransene fra flåten i forhold til industriens råstoffbehov.

I og med at forslaget er begrunnet i fiskeindustriens behov for ferskt råstoff av hvitfisk utenom de utpregede sesongene, foreslår departementet at dette blir begrenset til å gjelde for torske-trålgruppen.

Det kan reises spørsmål om en slik ordning skal gjelde bare for flerbåtsrederier, eller om også enbåtsrederier som inngår en samarbeidsavtale og etablerer et begrenset krysseierskap med andre rederier skal kunne nytte ordningen. Dette var mulig i den tidligere rederikvoteordningen. Til dette må det først bemerkes at erfaringene fra rederikvoteordningen på dette punkt var blandede. Departementets inntrykk er at det ble inngått mange avtaler om krysseierskap utelukkende i den hensikt å benytte rederikvoteordningen. Dette skapte også mye administrasjon rundt ordningen.

Dernest bør det igjen fremheves at formålet med dette forslaget er å legge til rette for at landindustrien ikke bare mottar mer ferskt råstoff, men faktisk også produserer og leverer en større andel ferske filetprodukter til markedet. Dette er med andre ord ikke et forslag som er begrunnet i en effektivisering av fisket, men i at man legger til rette for produksjon av bedre betalte produkter til markedene i foredlingsbedriftene på land. Et vilkår for denne fleksible kvoteutnyttelsen som departementet her foreslår, vil derfor måtte være at man faktisk oppnår denne målsettingen. Det innebærer at bare de som driver både filetproduksjon og trålerrederier, vil være i stand til å sikre oppfyllelsen av målet.

Departementet foreslår derfor at ordningen skal være begrenset til å gjelde innad i rederi som har en slik foredlingsbedrift som direkte eller indirekte eier. Med dette siktes til at det er samme foretak som eier foredlingsbedriften og rederiet med mer enn 50 prosent. I praksis vil det være ulike organisasjonsmodeller, men hovedpoenget er at ordningen bør kunne nyttes der det er samme majoritetseierskap til foredlingsbedriften og rederiet. I slike tilfeller bør ordningen kunne nyttes, selv om eierskapet til de involverte fiskefartøyene og foredlingsbedriften er lagt i ulike foretak.

Når ordningen således foreslås avgrenset til industrieide torske-trålere, vil det ikke være aktuelt å åpne for at eksisterende enbåtsrederi uten slik eierskap kan nytte ordningen.

Departementet vil derfor foreslå at denne fleksible kvoteordningen for torske-trålere, bare skal innebære en adgang til å omfordele kvotene av torsk, hyse og sei nord for 62°N mellom torske-trålere som eies av samme eier, innenfor de rammene som er skissert ovenfor om eierskapet.

Utgangspunktet er videre at omfordelingen skal føre til at det landes mer råstoff til landanleggene som disse kan gjøre nytte av. Hvis imidlertid omfordelingen var

begrenset til kun å gå i favør av ferskfisktrålere, kunne dette føre til skjevheter mellom driftsgrunnlaget for torsketrålere med samme eier og dermed konsekvenser for avlønningen av mannskap. Dette må i og for seg betraktes som en konsekvens som den private eieren selv må avklare med sine tilsatte. For å sikre en rimelig balanse, og en god utnyttelse av den samlede fangstkapasiteten hos de involverte fartøyene, vil det imidlertid være fornuftig at kvoter eller deler av kvoter også kan flyttes motsatt vei, for eksempel seikvote fra en ferskfisktråler til en frysetråler. Hovedsaken må være at det legges til rette for en økning av leveransene av fersk torsk, og dernest økt produksjon av fersk torskefilet.

Vilkåret for å tillate slik omfordeling vil derfor være at søkeren sannsynliggjør i sin søknad at omfordelingen av kvoter innebærer at det vil bli levert mer eller en større andel fersk torsk, og i senere søknader vil det måtte dokumenteres at eierens foredlingsbedrifter faktisk har økt (absolutt eller relativt, avhengig av hvordan totalkvotene utvikler seg) sin produksjon av fersk torskefilet gjennom bruk av ordningen. Departementet ser at det å dokumentere og kontrollere dette kan bli utfordrende. Departementet er imidlertid opptatt av at denne ordningen skal bidra til økt produksjon av fersk filet, og må derfor ha en kontroll med at ordningen gir ønsket effekt, og ikke bare blir et verktøy for at noen fartøy får anledning til å drive mer rasjonelt enn resten av fartøygruppen. Det vil derfor måtte være opp til fartøyeier å utvikle systemer som gir grunnlag for at myndighetene enkelt vil kunne kontrollere dette.

En forutsetning for ordningen må uansett være at leveringsplikten opprettholdes og overholdes. Dette gjelder også leveringsplikt til andre foredlingsbedrifter enn fartøyeierens egen bedrift. Av denne grunn, og for å sikre muligheten for å kontrollere at fastsatte kvoter ikke blir overfisket, vil departementet foreslå at det må søkes om tillatelse til årlig omfordeling av tildelte kvoter. For å harmonisere dette med reglene for gjennomføring av leveringsplikten, foreslår departementet at søknadsfristen settes til 30. november hvert år. Dette for å sikre at fartøyeierne har nok tid til å planlegge det påfølgende året, etter at kvotefordelingen mellom Norge og Russland normalt vil være ferdige reguleringsmøtet er avholdt. Nøyaktige kvotestørrelser blir ikke fastsatt før i reguleringsforskriftene i desember, men en søknad kan likevel være utformet mer generelt enn de faktiske kvotestørrelsene. Denne søknadsfristen vil selvsagt ikke være til hinder for at søknader blir fremmet tidligere, og søknader vil kunne bli behandlet fortløpende og raskt, også før 30. november.

Frist 30. november er for øvrig den samme frist som for fremleggelse av plan for drift og levering neste år i henhold til § 3 annet ledd i forskrift av 12. september 2003 om leveringsplikt for fartøy med torsketrållatelse.

Omfordelingen vil imidlertid kunne medføre at leveringspliktig kvantum leveres av et annet fartøy enn det som formelt er pålagt leveringsplikten, men det vil være samme direkte eller indirekte eier som fortsatt står ansvarlig for at leveringsplikten blir overholdt. Slike endringer må klargjøres i søknaden om å flytte kvoter og i planen i henhold til reglene for leveringsplikten.

For å sikre muligheten til å kontrollere at tildelte kvoter totalt sett ikke blir overfisket, må søknaden også inneholde en oversikt over hvor store kvoter av det enkelte fiskeslag som søkes omfordelt fra et spesifisert fartøy til et annet spesifisert fartøy. I og med at de nøyaktige kvotestørrelsene ikke vil være kjent på det tidspunkt søknaden må fremmes, vil det være tilstrekkelig at man i søknaden oppgir andeler av fartøyenes kvoter av de tre fiskeslagene.

5 Oppsummering og forskriftsforslag

5.1 Departementet foreslår således at

- ♦ det etableres en ordning for fleksibel kvoteutnyttelse for torsketrålere,
- ♦ ordningen skal bare gjelde for torsketrålere som eies av foredlingsbedrifter,
- ♦ ordningen innebærer at fartøyeieren etter søknad kan omfordele kvotene av torsk, hyse og sei nord for 62°N mellom egne fartøy,
- ♦ det kreves ikke at noe fartøy tas helt ut av fiske,
- ♦ det kreves at omfordelingen medfører at det leveres mer fersk torsk fra fartøyene samlet,
- ♦ for å kunne få innvilget senere søknader, kreves det at eierens foredlingsbedrifter har økt sin produksjon (absolutt eller relativt) av fersk torskefilet gjennom bruk av ordningen,
- ♦ det må søkes om tillatelse til slik omfordeling, innen utgangen av november det foregående året og
- ♦ ordningen innebærer ingen endringer i fastsatte leveringsvilkår, ut over det som følger av at leveringspliktig kvantum kan bli levert av et annet fartøy.

5.2 Ny bestemmelse:

Det foreslås at følgende bestemmelse tas inn som ny § 16 i forskrift av 4. mars 2005 nr 193 om strukturvoteordning mv for havfiskeflåten, fastsatt med hjemmel i havressursloven §§ 12 og 14:

§ 16 Fleksibel kvoteutnyttelse for torskeetrålere

Det kan gis tillatelse til at kvotene av torsk, hyse og sei nord for 62°N som tildeles for fiske med en torskeetråler, jf § 1 bokstav a, omfordeles helt eller delvis til andre torskeetrålere.

Slik tillatelse kan bare gis dersom

- a) det avgivende og det mottakende fartøyet har samme direkte eller indirekte majoritetsseier,*
- b) denne eieren også driver fiskeindustribedrifter som bearbeider fangsten fra fartøyene,*
- c) omfordelingen innebærer at det leveres en større andel fersk torsk fra eierens torskeetrålere samlet enn uten slik omfordeling og*
- d) tilsvarende omfordeling tidligere år har medført at eierens foredlingsbedrift eller foredlingsbedrifter har økt sin produksjon av fersk filet.*

Søknad om omfordeling skal gjelde et kalenderår, og må fremmes senest 30. november det foregående året.