

Regelrådets uttalelse

Om: **Forslag om innføring av eierkonsentrasjonsregler i kystfiskeflåten**

Ansvarlig: **Fiskeridirektoratet**



Regelrådets konklusjon: **Utredningen har svakheter**

Fiskeridirektoratet

Deres ref.:
20/14988

Vår ref.:
21/00258

Vår saksbehandler:
Stian Hervik Frantzen

Dato:
30.09.2021

Uttalelse

Om: **Forslag om innføring av eierkonsentrasjonsregler i kystfiskeflåten**
Konklusjon: **Utredningen har svakheter**

Regelrådets samlede vurdering av forslaget

Fiskeridirektoratet har sendt et høringsnotat hvor det foreslås å innføre nye regler for eierbegrensning i kystfiskeflåten. Forslagene forventes å ha liten effekt på kort sikt, men begrunnes med et ønske om å imøtekomme synspunkter i Riksrevisjonens forvaltningsrevisjon av fiskeripolitikken.

Regelrådet mener at utredningen har svakheter. Utredningen stiller opp og redegjør for de tre viktige målene i politikken på dette feltet. Forslagene ser imidlertid kun ut til å handle om det ene målet om eierkonsentrasjon. Regelrådet savner en nærmere vurdering av effektene av tiltakene og en klarere anbefaling av tiltak. Som ansvarlig fagorgan kunne Fiskeridirektoratet vurdert om det finnes alternative måter å regulere på som blant annet også tar hensyn til målene om verdiskaping, lønnsomhet og bærekraft..

Det legges opp til innføring av tiltak som på kort sikt ser ut til å ha liten effekt på næringen, ifølge Fiskeridirektoratet. Samtidig foreslås det en ny gjennomgang av regelverket om tre til fem år. Regelrådet stiller på denne bakgrunn spørsmål ved om innføringen i det hele tatt er nødvendig på det nåværende tidspunkt.

På de neste sidene kan du lese mer om Regelrådets vurderinger.

Ta gjerne kontakt ved spørsmål.

Med vennlig hilsen

Sandra Riise
leder av Regelrådet

Dokumentet er elektronisk godkjent og har derfor ikke håndskrevne signaturer.

1 Om forslaget som er sendt på høring

Nærings- og fiskeridepartementet ba i brev av 5. oktober 2020 Fiskeridirektoratet om å foreta en vurdering av mulige eierkonsentrasjonsregler i kystfiskeflåten. Slik vi forstår det var bakgrunnen for dette at Riksrevisjonen tok opp spørsmålet om mål og virkemidler i fiskeripolitikken i en egen rapport¹. Fiskeridirektoratet sendte sin vurdering til departementet 20. januar 2021. På bakgrunn av denne vurderingen ba departementet i brev av 4. mai 2021 Fiskeridirektoratet sende på høring forslag om tiltak som kan medvirke til å begrense eierkonsentrasjon i kystfiskeflåten. Fiskeridirektoratet har nå sendt forslag om forskriftsendringer i deltakerforskriften på høring.

2 Regelrådets prioritering

Regelrådet skal bidra til at næringslivet ikke påføres unødvendige byrder gjennom nytt eller endret regelverk, jf. vedtekter for Regelrådet § 1.

Regelrådet skal vurdere utformingen av forslag til nytt eller endret regelverk, både lover og forskrifter som påvirker næringslivets arbeidsbetingelser og øvrige relevante forhold, jf. vedtektene § 2 første ledd. Rådet står fritt til å prioritere hvilke saker vi gir uttalelser til. På denne bakgrunn prioriterer Regelrådet å uttale seg om et utvalg av saker.

Fiskerinæringen er Norges nest største eksportnæring og er viktig for næringslivet langs hele kysten. Næringsstrukturen i fiskerinæringen er kompleks og nye krav må være grundig utredet for å unngå utilsiktede effekter.

3 Regelrådets vurdering av utredningen av konsekvenser for næringslivet

Det følger av Regelrådets vedtekter § 2 første ledd at Regelrådet skal ta stilling til om det er gjennomført konsekvensvurderinger etter de krav som utredningsinstruksen stiller, og om virkningene for næringslivet er tilstrekkelig kartlagt. Rådet kan vurdere hvorvidt nytt eller endret regelverk er utformet slik at målene oppnås til en relativt sett lav kostnad for næringslivet.

Som grunnlag for vurderingen nedenfor har Regelrådet særlig tatt utgangspunkt i kravene til innhold i beslutningsgrunnlaget i utredningsinstruksen kapittel 2. Det vil si punkt 2-1 Minimumskravene til utredning og punkt 2-2 Omfang og grundighet. Regelrådet har også sett hen til reglene om tidlig involvering av berørte i utredningsinstruksen punkt 3-1.

3.1. Kostnadsvirkninger og nyttevirkninger for næringslivet

Utredningen gir en grundig gjennomgang av eierskapssituasjonen i kystflåten i dag. Gitt dagens kystfiskeflåte antar Regelrådet at begrensningene som foreslås ikke vil påvirke næringen nevneverdig. Regelrådet savner en vurdering av hvilke virkninger disse reglene vil ha i fremtiden. Fiskeridirektoratet bør vurdere om og hvordan for eksempel teknologi, demografi og klima kan

¹ Undersøkelse av kvotesystemet i kyst- og havfisket. Der sies det: Endringene i kvotesystemet mellom 2004 og 2018 har bidratt til økt lønnsomhet i fiskeflåten, men har også utfordret fiskeripolitiske prinsipper og ført til mindre fiskeriaktivitet i flere kystsamfunn.

påvirke fremtidens fiskeri. Dersom direktoratet mener at det er problematisk å innføre slike eierskapsbegrensninger burde det vært nærmere beskrevet i utredningen.

Direktoratet foreslår prosentsatser for eierandeler av gruppekvoter og ber om innspill fra næringen på satsene. Regelrådet mener direktoratet kunne gjennomført tidlig involvering av næringen for å få avklart ønsket prosentsats fra næringen før forslagene ble sendt på høring. Direktoratet har kommentert at en lav sats vil føre til at enkelte eiere må selge seg ned, og at en høy sats kan gi rom for tilpasninger. Regelrådet mener at direktoratet burde utredet virkningene av endringene i sats nærmere, og gitt en klarere anbefaling av valgt sats. Direktoratet kunne gjennomført tidlig involvering av næringen, og fått synspunkter på hvor satsene bør ligge. Da ville anbefalingen av tiltak fra direktoratet stått sterkere.

3.2. Konkurransenvirkninger for næringslivet

Tiltakene kan etter Regelrådets vurdering påvirke konkurransen i næringen. Stortingets mål om at de små fiskefartøyene ikke skal konkurreres bort gjør at reguleringen ofte griper direkte inn i konkurransevilkårene i næringen. Regelrådet mener allikevel at det er viktig at konkurransevirkningene synliggjøres. Direktoratet gir en god empirisk gjennomgang av konkurransesituasjonen, og Regelrådet mener dette er tilstrekkelig i en utredning med så små direkte effekter.

3.3. Forenkling for næringslivet

Direktoratet foreslår ikke direkte forenklinger for næringslivet, men skriver at forslaget til eierskapsbegrensninger vil gi næringen rammer og regler de enkelt kan forholde seg til. Regelrådet stiller spørsmål ved om ikke slike begrensninger generelt sett gjør det vanskeligere å gjennomføre overdragelse av virksomhet og ekspansjonsplaner. Direktoratet kunne vurdert om næringen vil ha behov for forenklende tiltak i fremtiden når reguleringen begrenser næringen. Dette kan være i form av rapporteringsforenkling eller andre forenklinger som gir næringslivet besparelser.

3.4. Særskilt vurdering av hensynet til små virksomheter

Hele utredningen handler om at de små virksomhetene må forbli små. Regelrådet mener hensynet til små virksomheter er tilstrekkelig vurdert i utredningen.

3.5. Alternative tiltak

Direktoratet beskriver nullalternativet basert på det tallgrunnlaget som er samlet inn. Direktoratet vurderer også ulike alternativer for hvordan eierskapsbegrensningene skal treffe best mulig. Regelrådet savner en vurdering av om det finnes alternativer til de foreslåtte eierskapsbegrensningene og hva direktoratets faglige vurdering av Riksrevisjonens påpekning egentlig er. Gitt målet om å legge til rette for at høstingen av de marine ressursene fortsatt skal komme kystbefolkningen til gode, burde spørsmålet om gode alternative virkemidler vært drøftet.

3.6. Forutsetninger for en vellykket gjennomføring for næringslivet

Direktoratet skriver at de foreslåtte endringene bør gjennomgås og evalueres om tre til fem år. Regelrådet merker seg at dette er en veldig kort tidsramme og at effekten av tiltakene vil være liten på kort sikt. Slik Regelrådet leser det kan vi fortsatt stå i en situasjon hvor ingen eiere er

berørt av de nye eierskapsbegrensningene om tre til fem år. Regelrådet vil derfor reise spørsmålet om disse endringene i reglene kunne ha ventet til etter en slik ny gjennomgang. Direktoratet kan da sette av mer tid og ressurser til å utrede gode løsninger for næringslivet som også når målene for norsk fiskeripolitikk. Regelrådet vil også påpeke viktigheten av at nytt regelverk er utformet slik at det står seg over tid. Nytt regelverk burde være tilpasset slik at det vil tåle samfunnets utvikling og trender.

3.7. Andre kommentarer til utredningen og gjennomføringen av høringen

Vi gjør oppmerksom på at det følger av utredningsinstruksen pkt. 4-3 at Regelrådet skal informeres om høringen når forslag til lov og forskrift som er særlig relevant for næringslivet legges ut på høring. Vi kan ikke se å ha mottatt informasjon om denne saken, og ber om at dere i fremtiden også setter Regelrådet som mottaker av høringer som berører næringslivet.

4 Er forslaget utformet slik at målene oppnås til en relativt sett lav kostnad for næringslivet?

I starten av høringsnotatet lister direktoratet opp tre formål for deltakerloven, som også gjenspeiler målene med reguleringen av norsk fiskerinæring. Disse er som følger:

- Å tilpasse fiskeflåten fangstkapasitet til ressursgrunlaget for å sikre en rasjonell og bærekraftig utnyttelse av de marine ressursene.
- Å øke lønnsomheten og verdiskapingen i næringen og gjennom dette trygge bosettingen i kystdistriktene.
- Å legge til rette for at høstingen av de marine ressursene fortsatt skal komme kystbefolkningen til gode.

Slik Regelrådet leser høringsnotatet vil de foreslåtte endringene være knyttet til målet om å trygge bosettingen i kystdistriktene. Det er usikkert hvordan endringene påvirker målet om rasjonell og bærekraftig utnyttelse av de marine ressursene og målet om å øke lønnsomheten og verdiskapingen i næringen. Kostnadene på kort sikt er tilsynelatende små, og medfører dermed lav kostnad for næringslivet. Regelrådet mener det kan diskuteres om innføringen av eierskapsbegrensningene i kystflåten er nødvendige på dette tidspunktet. Det er også usikkert hva kostnaden for næringslivet vil bli i fremtiden. Regelrådet kan derfor ikke konkludere med at målene som er listet opp ovenfor nås til en relativt sett lav kostnad for næringslivet.