

Høringssvar – fordeling av strukturgevinst fra utløpt tidsbegrensning i strukturvoteordningen

Det vises til Nærings- og fiskeridepartementets (NFD) høringsnotat om fordeling av strukturgevinst fra utløpt tidsbegrensning i strukturvoteordningen med høringsfrist 7. oktober då. Dette brevet er Fiskeridirektoratets uttalelse til notatet.

Innledning

I forbindelse med behandlingen av Meld. St. 32 (2018-2019) gav Stortinget føringer for hvordan strukturgevinst skal fordeles når tidsbegrensninger utløper, samtidig som de bad om konsekvensutredning av forhold som ikke var utredet i meldingen til Stortinget.

Høringsnotatet omhandler ulike modeller for fordeling av strukturgevinst som oppstår når tidsbegrensningen på strukturkvoter utløper. Notatet og modellene må sees i sammenheng med [rapportene](#) som Fiskeridirektoratet har presentert på våre nettsider og som viser hvordan de ulike alternativene vil kunne slå ut for det enkelte fartøy.

Høringsinstansene blir særlig bedt om å gi innspill til hvilken modell for fordeling av strukturgevinst som bør velges, og gjerne gi en prioritert rekkefølge, i tillegg til synspunkt og kommentarer til øvrige forhold som blir omtalt i notatet.

Fiskeridirektoratet vil vise til at det er et gitt antall strukturkvotefaktorer som skal fordeles i de ulike fiskeri og fartøygrupper hvert år fra og med 2027. Tildeling av faktorer vil ha betydning for det enkelte fartøy sitt kvotegrunnlag, og valg av modell vil dermed gi en fordelingsvirkning som i stor grad er et politisk spørsmål. Vi er samtidig opptatt av at det blir valgt en løsning som er så enkel og transparent som mulig, og som gir forutsigbarhet for næringsaktørene.

Definisjon og avgrensning

Strukturgevinst brukes i høringsnotatet som et samlebegrep om tre ulike typer økning av et enkeltfartøys kvotegrunnlag som følge av strukturering:

- ✓ Strukturgevinst fra avkortning av det uttatte fartøyets kvotegrunnlag
- ✓ Strukturgevinst fra uttatte/utgåtte deltageradganger
- ✓ Strukturgevinst som følge av utløpt tidsbegrensning på strukturkvoter

Departementet har avgrenset spørsmålet om strukturgevinst i høringsnotatet til strukturgevinst som følge av utløpt tidsbegrensning på strukturkvoter. Utløpt tidsbegrensning på strukturkvoter skjer første gang i 2027.

Fordeling av strukturgevinst som følge av avkortning og utgåtte/uttatte deltageradganger har vært fordelt på både grunnkvoter og strukturkvoter, men med ulike metoder; i noen grupper har slik strukturgevinst ført til justerte kvotefaktorer til en ny kvotestige, mens i andre grupper har det ikke vært en fordeling, men de faktorer som avkortes har i stedet blitt slettet, med den effekt at kvoteenheten har økt for de gjenværende faktorene i gruppen. Etter Fiskeridirektoratets vurdering gir disse metodene for fordeling av strukturgevinst likevel ikke føringer på hvordan strukturgevinst fra utløpt tidsbegrensning skal eller kan fordeles.

Alternative modeller for strukturgevinstfordeling

Departementet foreslår følgende alternative modeller for fordeling av strukturgevinst:

- ✓ *Modell 1:* Fordeling relativt etter grunnkvote til nye grupper etter største lengde ved utløpet av tidsbegrensningen og til sammenslått seitrål/torsketral
- ✓ *Modell 2:* Fordeling relativt etter grunnkvote til nåværende gruppe (den gruppen fartøyet tilhører i dag når tidsbegrensningen utløper. Innebærer en fordeling til hjemmelslengdegrupper i kystflåten, og til torsketral/seitrål separat)
- ✓ *Modell 3:* Fordeling relativt etter grunn- og strukturkvote, til nåværende grupper (Fordeling til de grupper fartøyet tilhører i dag når tidsbegrensningen utløper, men relativt etter grunn- og strukturkvote)
- ✓ *Andre modeller:* Modeller der ikke alt går tilbake til fartøyene som har hatt tilgang til strukturvirkemiddelet, men det avsettes noe til ulike grupper/formål for eksempel til rekrutteringskvoter, til utviklingskvoter for sjømatindustrien mv.

For fartøyeier vil dennes andel av strukturgevinst være avhengig av om fordelingen skal skje på bakgrunn av bare grunnkvote eller grunnkvote og strukturkvote. Videre vil det avhenge av om gruppetilhørighet skal skje etter nåværende gruppeinndeling som i modell 2 og 3 eller ny gruppeinndeling som er skissert i modell 1. Andelen av strukturgevinsten vil også være avhengig av hvor mange utgatte kvotefaktorer som skal fordeles i den aktuelle gruppen.

Det er to hovedelement i modellene. Det ene er hvordan gruppeinndelingen skal være på tidspunkt for fordeling av strukturgevinst, og det andre er om strukturgevinst skal fordeles etter grunnkvote alene eller etter grunnkvote og strukturkvote.

Hvordan gruppeinndelingen skal være har betydning både for hvor mange strukturkvotefaktorer som faller tilbake i en gitt gruppe og hvilke/hvor mange fartøy som skal få tilført disse. Et spørsmål som vil oppstå er hva som skal skje dersom den enkelte gruppe skal slås sammen eller endres. Skal likevel utgatte faktorer fordeles med utgangspunkt i gruppen de tilhører ved sammenslåings/endringstidspunktet? I omtalen av modell 2 i høringsnotatet står det at fordeling av strukturgevinst til nåværende gruppe ikke trenger å stå i motsetningsforhold til en eventuell inndeling i nye grupper. Dette vil i så fall innebære at en rekke fartøy vil kunne ha tilhørighet til to ulike grupper avhengig av formål.

Fiskeridirektoratet er opptatt av at valgt løsning skal være så enkel og transparent som mulig. En løsning som i realiteten innebærer at vi vil ha to gruppeinndelinger; en for fordeling av strukturgevinster og en som benyttes i reguleringssammenheng vil innebære at regelverket blir ytterligere komplisert. En problemstilling vil i et slikt tilfelle også være hvordan regelverket knyttet til fremtidig strukturering skal være. Skal strukturering skje innad i nye grupper eller i de som ligger til grunn for fordeling av strukturgevinster? Det er allerede krevende å etablere og vedlikeholde digitale løsninger i fiskeriforvaltningen, og det vil ikke gjøre det enklere å skulle operere med forskjellige gruppeinndelinger for ulike formål.

Stortingets vedtak om å endre gruppeinndelingen i kystflåten fra hjemmelslengde til største lengde, og sammenslåing av grupper i havfiskeflåten, er begrunnet med andre forhold enn at dette er viktig for fordeling av strukturgevinst. Vi mener at det i vurderingen av om gruppeinndelingen skal endres må tas høyde for at en endring samtidig vil innebære at strukturgevinster fordeles til de nye gruppene. Dersom konsekvensene av at strukturgevinster skal fordeles relativt til fartøyene i de nye gruppene vurderes som uakseptable, så bør ikke endring i gruppeinndeling/sammenslåing av grupper gjennomføres.

Under forutsetning av at gruppeinndelingen skal være den samme ved fordeling av strukturegevinst og i de årlige reguleringene vil modellene kunne settes opp som følger:

- ✓ Modell x: Fordeling til nye grupper relativt etter
 - a) Grunnkvote
 - eller
 - b) Grunn – og strukturvote

- ✓ Modell y: Fordeling til nåværende grupper relativt etter
 - a) Grunnkvote
 - eller
 - b) Grunn – og strukturvote

Rapportene på Fiskeridirektoratets nettsider for strukturegevinstfordeling gir sammen med vurderingene i høringsnotatet etter vårt syn et godt grunnlag for å vurdere konsekvensene for den enkelte av å velge fordeling på hhv. grunnkvote eller grunn- og strukturvote. Rapportene gir også innsikt i konsekvenser dersom kystflåten i fisket etter torsk, hyse og sei nord for 62° blir delt inn i grupper etter største lengde. Til grunn for disse rapportene ligger et prinsipp om at utgående faktorer eksplisitt fordeles og ikke strykes. Dette omtales også nærmere under kapitlet om «andre problemstillinger».

Fordeling etter grunnkvote eller grunn- og strukturvote

Valg av fordeling relativt etter grunnkvotens størrelse eller relativt etter grunn- og strukturvoter er i stor grad et fordelingsspørsmål. Vi vil komme med noen utdypinger av fordelingseffekter og andre innspill til de to alternativene som kan bidra til at saken er godt opplyst og at det kan gjøres politiske valg.

Spesielt frem til og med årene der en stor andel strukturvoter utløper, 2027 og 2032, vil fordeling etter grunnkvote gi sterkere insentiv til å opprettholde antall grunnkvotefaktorer framfor fortsatt strukturering. Dette gjelder spesielt i de fartøygruppene hvor det er høy strukturingsgrad, dvs. hvor det er stor andel «utgående» faktorer. Dette skjer ettersom grunnkvotefaktorene gir opphav til en større strukturegevinst. Dette vil igjen medvirke til å opprettholde et større antall fartøy og potensielt også sysselsetting og ringvirkninger. Både størrelsen på denne effekten samt effektene på de to sistnevnte er usikre.

Fordeling relativt etter grunn- og strukturvote vil på sin side gi større insentiv til fortsatt strukturering. Dette siden beholdningen av strukturvoter også vil gi strukturegevinst. Selv om denne er midlertidig, vil den for relativt nylige struktureringer gi effekt i opptil 20 år med dagens regelverk. I økonomisk forstand vil en så lang varighet være svært betydningsfull. Dette vil påvirke antall fartøy, sysselsetting og ringvirkninger i motsatt retning enn fordeling kun etter grunnkvote.

Med økende strukturering vil også konsentrasjonen av fartøy, både geografisk og eiermessig øke. Den geografiske komponenten kan potensielt påvirkes i flere retninger, men erfaring fra tidligere strukturprosesser tilsier økt konsentrasjon.

En annen fordelingseffekt som er verd å merke seg er at fartøy som har strukturert seint, og dermed har lang restvarighet på strukturvoter, vil komme spesielt godt ut ved en fordeling på både grunn- og strukturvoter. Disse vil få strukturegevinst og beholde denne i en lang periode, og slik bli tilført større verdier enn andre. Dette kan medføre at sum kvotefaktorer for disse fartøyene øker kraftig i en periode, noe som både kan gi utfordringer i forhold til overskridelse av kvotetak,

eierskapskonsentrasjon og faktisk gjennomføring av fisket. Sistnevnte kan nok løses gjennom splitting av strukturkvote eller deler av strukturkvoter, men dette vil stille store krav til et effektivt register som skal holde oversikt over alle "delkomponentene".

Gruppeinndeling kyst – hjemmelslengde eller største lengde

Inndeling i grupper etter største lengde (kystflåten i fisket etter torsk, hyse og sei nord for 62°) og fordeling av strukturgevinst i nye grupper har primært fordelingsvirkninger mellom fartøy og regioner i forhold til alternativt fordeling i hjemmelslengdegrupper.

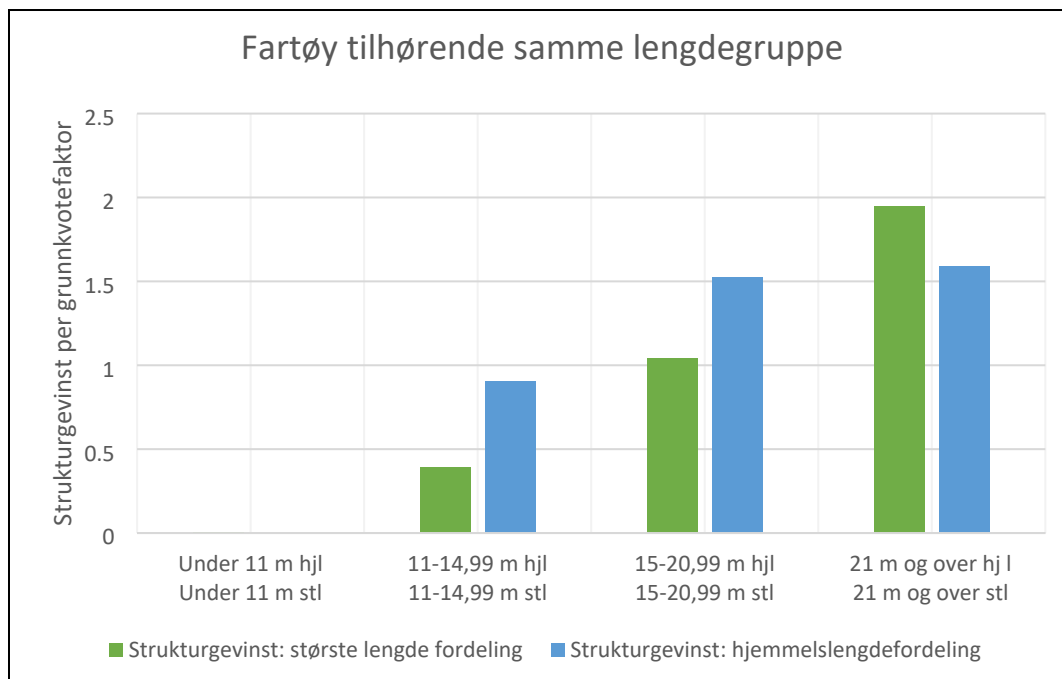
Det er flere typetilfeller som kan illustreres. De aller fleste fartøyene er i samme både hjemmels- og største-lengde-gruppe, men det er også fartøy der største-lengde-gruppe er både større og mindre.

For fartøyene med samsvar er strukturgevinst per grunnkvotefaktor knyttet til torsk nord for 62°N illustrert i figur 1. Beregningene er gjort ved å ta sum strukturkvotefaktorer som utløper til og med 2041, fordelt på sum grunnkvotefaktorer i de ulike gruppene for fartøy som tilhører samme hjemmels- og største-lengdegruppe. For gruppene over 21 m er strukturgevinsten per grunnkvotefaktor større dersom største lengde definerer gruppen. For fartøyene med både største- og hjemmelslengde 11-21 m blir gevinsten lavere med største lengde. Dette skyldes at et betydelig antall fartøy har «tatt med seg» strukturkvoter til nye lengdegrupper, mens antall fartøy i gruppen er økt som følge av at mange med hjemmelslengde under 11 m kommer til i gruppen. Forskjellen er spesielt stor for gruppen 11-15 m. Med hjemmelslengdefordeling vil disse få om lag dobbel strukturgevinst i forhold til største lengde. Her finner vi også desidert flest fartøy, slik at denne gruppen er svært relevant.

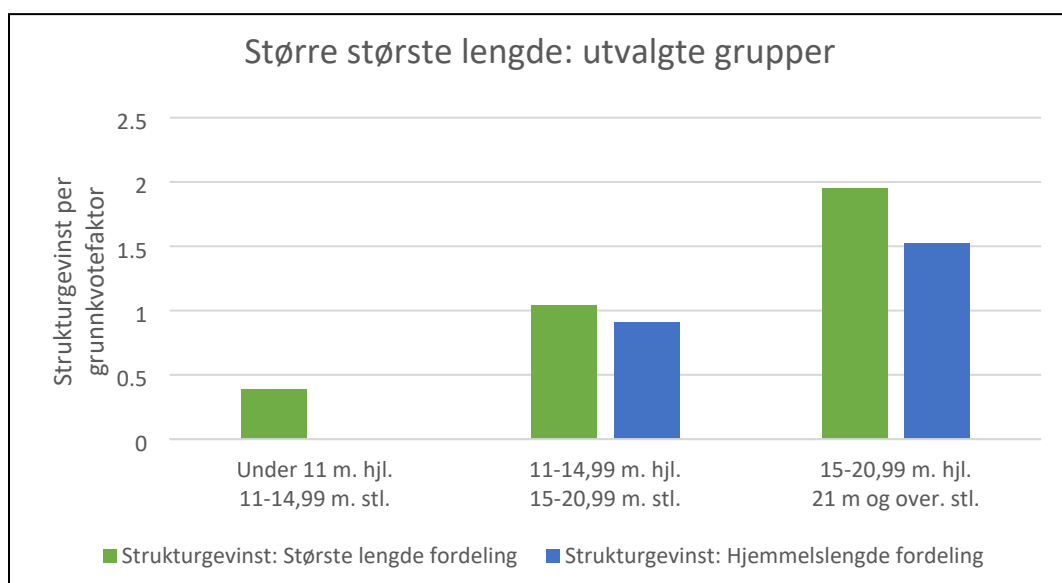
Et annet fordelingsaspekt som kan være verd å merke seg er at fordeling etter hjemmelslengdegrupper gir en jevnere strukturgevinst per grunnkvotefaktor mellom gruppene.

For fartøy der hjemmels- og største-lengdegruppe avviker er bildet noe varierende. Fartøy med større største-lengdegruppe enn hjemmelslengde utgjør et stort flertall av disse. Som vist i figur 2 kommer disse alltid best ut med fordeling etter største lengde.

Det er relativt få fartøy der hjemmelslengdegruppen er større enn største lengde. For disse vil fordeling etter hjemmelslengde gi det beste resultatet. Om største lengde velges som fordelingsgruppe betyr dette at disse vil ha relativt sterke insentiver til å bytte ut fartøyet eller bygge om for å oppnå samsvar med hjemmelslengden. Dette kan medføre økonomisk urasjonelle ombygginger og utskiftninger, men gjelder imidlertid et fåtall fartøy. For å unngå problematikk for disse kan man gjøre unntak, men dette er lite ønskelig fra forvaltningens side da det medfører forskjellsbehandling, krever ressurser og øker kompleksiteten i kvotesystemet.



Figur 1. Strukturgevinst per grunnkvotefaktor torsk nord for 62° for fartøy tilhørende samme hjemmel- og største-lengdegruppe. Kilde: Fiskeridirektoratets fartøy- og deltakerregister per 06.10.22



Figur 2. Strukturgevinst per grunnkvotefaktor torsk nord for 62° for fartøy tilhørende største-lengdegruppe større enn hjemmelslengdegruppen. Kilde: Fiskeridirektoratets fartøy- og deltakerregister per 06.10.22

Andre effekter

Når det gjelder hvordan de generelle fiskeripolitiske målene påvirkes anser Fiskeridirektoratet at det vil være små forskjeller mellom modellene. På kort sikt vil valget av modell i svært liten grad påvirke den faktiske flåtesammensetningen. Også på lengre sikt vil bærekraftigheten i ressursutnyttelsen primært ivaretas av andre virkemidler og kontrollmekanismer. Når det gjelder utslipp av klimagasser vil fordeling etter hjemmelslengde gi størst kvoteandeler til mindre fartøy. Disse har i bunnfiskeriene

den laveste drivstoffintensiteten, slik at denne metoden isolert sett trolig vil gi de laveste utslippene for denne sektoren. I de pelagiske fiskeriene er effekten mer usikker.

Samfunnsøkonomisk ser Fiskeridirektoratet ikke store forskjeller mellom modellene. Aktørene har om lag de samme insentivene til å gjøre gode kapasitetstilpasninger. Som nevnt gjør strukturgevinsten fra grunnkvoter at noen vil vente med å strukturere til etter de store utløpene av strukturkvoter. Dette kan potensielt bety at rasjonelle struktureringer blir utsatt, men effekten vil trolig være liten. Ikke direkte relatert til fordelingen av strukturgevinst, men innplasseringen etter største lengde vil medføre at en andel av fartøyene som i dag ikke kan strukturere vil få anledning til dette. Dette vil ha positiv samfunnsøkonomisk effekt. Mange av disse vil alternativt drive samfiske, slik at effekten primært er relatert til sparte vedlikeholdskostnader.

Generelt er det også liten grunn til å forvente større forskjeller i bosetting og sysselsetting mellom modellene. Som nevnt gir grunn- og strukturkvoter som fordelingsgrunnlag litt større insentiv til strukturering og vil medføre noe færre fartøy og trolig noe lavere sysselsetting målt i antall. Effektene er imidlertid trolig små og usikre. Fordeling etter hjemmelslengde vil også medføre større kvoteandeler til små fartøy. Ettersom disse har den høyeste sysselsettingsintensiteten vil dette gi en positiv sysselsettingseffekt. Størrelsen er usikker. Effekten nevnt i forrige avsnitt vil også bidra til reduksjon i sysselsetting, men denne motvirkes noe av at mange driver samfiske med seg selv i dag. Det er også usikkerhet relatert til dette.

Når det gjelder variasjonen i flåten er det også grunn til å vente små effekter. Målet om differensiert flåte er lite operasjonalisert, men i forhold til dagens sammensetning vil effekten på kort sikt være svært liten. På lengre sikt vil fordeling etter største lengde gjøre at en større andel av kvoten er plassert på større fartøy og slik bidra på sikt til noe høyere andel større fartøy. Tidligere har drivkreftene generelt favorisert større fartøy, men det er usikkert hvordan dette vil være fremover. Drivstoffpriser kan favorisere mindre fartøy, mens konkurransen om arbeidskraft kan trekke i motsatt retning. Strengere størrelsesrelaterte havdelingsregler kan også favorisere mindre fartøy. Mange andre faktorer påvirker hva som er det økonomisk rasjonelle.

Andre fordelingsmodeller

Diskusjonen om utgåtte faktorer skal brukes på annen måte enn å fordeles på gjenværende aktive fiskefartøy er først og fremst et politisk spørsmål. Av hensyn til fiskerne sine muligheter for langsiktig tilpasning bør det være størst mulig grad av forutsigbarhet om hvilke rammebetingelser de er underlagt. Selv om det kan diskuteres om det er slått endelig fast, så har det vært en forventning fra næringen at strukturgevinstene skal tilfalle de fartøyene som har hatt tilgang til strukturkvoteordningene.

Vi har følgende kommentarer til de ulike mulighetene som blir skissert i høringsnotatet:

Ressursrentebeskatning

Høringsnotatet trekker frem at utløpte strukturkvoter kan anvendes for å bidra til ressursrentebeskatning. For næringsaktørene vil alle avsetninger representere økonomisk tap, størrelsen avhenger av hvor mye som avsettes og den individuelle aktørs posisjon. Et slikt valg vil kunne gi skatteinntekter til staten, men vil kreve administrative ressurser for tildeling/auksjon. Erfaringene fra auksjon av MTB i lakseoppdrett er at disse kan gi betydelige inntekter og med lave administrasjonskostnader på sikt. Som beskrevet av flere offentlige utredninger, eksempelvis NOU 2019:18, er grunnrentebeskatning en effektiv skatteform.

Grunnrentebeskatning av økonomiske resultater som i oljenæringen vil gi reduserte inngangsbarrierer for aktører som ønsker å etablere seg. Dette som følge av at kvoteprisene reduseres. Med auksjon av strukturkvoter vil man ikke oppnå denne effekten fullt ut. Auksjonene vil også trekke inn mer enn grunnrenten forbundet med de auksjonerte kvotene, ettersom aktørene vil ha incentiv til å betale opp mot dekningsbidraget for å få tilgang på kvotene. Dette betyr at man også vil dra inn deler av grunnrenten fra øvrige kvoter gjennom dette.

Styrking av kvotegrunnlaget under 11 m

Høringsnotatet skisserer at strukturgevinsten også kan fordeles på grupper som ikke har vært omfattet av strukturkvoteordningen. Igjen vil det være fordelingsvirkninger knyttet til en slik anvendelse. Effekten avhenger av mengde og individuell posisjon, men fartøyene under 11 meter vil få en positiv effekt. De bedriftsøkonomiske effektene speiler fordelingsvirkningene, mens det samfunnsøkonomisk trolig har liten betydning. Sysselsettingsmessig kan man forvente en liten positiv effekt, siden de minste fartøyene erfaringsmessig er mer arbeidsintensive.

Dersom en slik løsning velges vil det være viktig å ta med seg at gruppen under 11 meter normalt ikke har utnyttet eksisterende kvoter i enkelte fiskeri. Dette gjelder særlig fisket etter hyse, men også sei, nord for 62° N. Dersom gruppen tilføres ytterligere ressursgrunnlag av torsk eller tillates å slå sammen fisketillatelser, vil gruppens «torskefokus» trolig øke og ytterligere forsterke denne problemstillingen. Det kan være formålstjenlig å revurdere fordelingen av arter som ikke fullt utnyttes. Dette gjelder først og fremst fordelingen mellom grupper, men også mellom de enkelte fiskefartøyene. Større forutsigbarhet gir aktørene bedre muligheter for å planlegge fiske og markedsføringen av fisken og kan slik gi grunnlag for økt verdiskaping. Forvaltningsmessig vil dette også forenkle arbeidet.

Utviklingskvoter fiskeindustrien

En ordning der industrien kan leie ut kvote (kvantum) til deler av fiskeflåten vil etter vår vurdering medføre økte administrative kostnader i forvaltningen. Det må etableres et regelverk for tildeling av kvoter til industrien og det må avsettes ressurser til behandling av søknader. Blant annet må hva som omfattes av «utviklingsformål» være klart definert. I havbrukssektoren skal eksempelvis utviklingstillatelser legge til rette for et teknologiløft i næringen ved at det kan gis akvakulturtillatelser til prosjekter som innebærer utvikling av nye teknologiske løsninger. Det må videre fastsettes et regelverk og vilkår for videre utleie til fiskefartøy. Det er vanskelig å vurdere hva en slik løsning vil gi av positive effekter sett opp mot kostnadene den vil innebære.

Et forhold man bør være oppmerksom på i forbindelse med slike virkemidler er at det kan skapes incentiver for «rent-seeking», dvs. at aktørene kan gjøre uproduktive tilpasninger for å sette seg i best posisjon for å bli tildelt utviklingskvoter. Dette kan gå på bekostning av arbeid for å bedre den underliggende verdiskapingen.

Stimulering til grønt skifte

Det vil kunne være hensiktsmessig å stimulere til å iverksette tiltak som reduserer klimagassutslipp, men vi vil ikke anbefale å benytte tilleggskvoter til dette. Det vil komplisere kvotesystemet ytterligere, og kreve administrative ressurser. Finansiell støtte gjennom ordinære innovasjonskanaler vil trolig være mer velegnet.

Rekrutteringskvoter

Eksisterende rekrutteringsordninger blir finansiert gjennom avsetninger som reduserer øvrige fartøygrupper sine kvoteandeler. Bruk av strukturgevinst vil gi samme effekt, men kan ha ulik fordelingsvirkning avhengig av hvilke strukturgevinster som skal benyttes.

Avsetninger

Dersom avsetningene skal finansieres ved strukturevinster vil dette kunne ha fordelingsvirkninger. På samme måte som for rekrutteringskvoter vil effekten avhenge av hvilke fartøygrupper som har bidratt til strukturevinster og hvordan disse alternativt ville vært fordelt.

Andre problemstillinger

Strukturering på tvers av grupper

Som nevnt i høringsnotatet er det noen tilfeller der strukturkvoter stammer fra andre hjemmelslengdegrupper enn fartøyets grunnkvote. Fiskeridirektoratet har identifisert de fleste tilfellene og kan la disse inngå i den fordeling av strukturevinster som måtte bli vedtatt. Så langt vi har brakt i erfaring vil det gi en marginal påvirkning av utfallet uansett modell. Vi vil derfor ikke anbefale at det legges ytterligere ressurser i å justere for dette.

I tillegg til at det er strukturert på tvers av hjemmelslengdegruppene i kystflåten er det også gruppeproblematikk knyttet til sammenslåtte reguleringsgrupper som eksempelvis torsk- og seitrål og ringnot og pelagisk trål. I fremtiden vil det kunne oppstå behov, både politisk og reguleringsmessig, som medfører endringer i gruppesammensetning. Dette vil dermed være en problemstilling som kan oppstå fremover også og som det ville være formålstjenlig å avklare på forhånd. Fiskeridirektoratet har tidligere advart mot å etablere grupper hvor fartøyene skal håndteres ulikt med bakgrunn i deres tidligere gruppetilknytning.

Høringsnotatets opprinnelige problemstilling om fordeling på hjemmels- eller største-lengdegrupper dreier seg i grunnen om det samme. En alternativ modell til de som er beskrevet i høringsnotatet vil være å fordele strukturevinstene på hele gruppen av fartøy som har vært omfattet av strukturkvoteordningene, uten oppdeling i undergrupper. Dette kan være en metode som er fleksibel nok til å håndtere både dagens og fremtidens gruppeendringer. En slik metode vil selvsagt ha noen fordelingsvirkninger, på lik linje med alle andre fordelingsmetoder. I første rekke vil fartøygrupper som har lav strukturgrad og blir sammenslått med en fartøygruppe med større strukturgrad komme bedre ut enn om de opprinnelige gruppene ble lagt til grunn.

Strukturevinst som tillegg til grunnkvote

En problemstilling som krever praktisk avklaring og som kan ha fordelingsvirkninger er om strukturevinst skal omgjøres til grunnkvotefaktor eller eksempelvis håndteres som en egen kvotetype.

Et annet alternativ kunne vært å stryke utgående kvotefaktorer. Fiskeridirektoratet anbefaler sterkt at metoden som benyttes må være at «utgåtte» faktorer fordeles på gjenværende fartøy, dvs. ikke strykes. Dette prinsippet ligger til grunn for rapportene som ligger på direktoratets nettsider, og er en nødvendig forutsetning dersom kvotefaktorer skal harmoniseres på tvers av fartøygrupper i et fiskeri. Dette ville også gitt de samme fordelingsmessige effektene som fordeling etter grunn- og strukturkvote, slik at man også bør være oppmerksomme på dette.

Som høringsnotatet påpeker, vil omgjøring til grunnkvotefaktor gjøre dagens kvotetaksdefinisjon i kystflåten nær irrelevant. Om man fortsatt ønsker om lag samme nivå på kvotetakene kan dette løses på flere måter, eksempelvis kan kvotetakene defineres som i havfiskeflåten, der disse er en absolutt størrelse og ikke en variabel avhengig av grunnkvoten. Uavhengig av diskusjonen om fordeling av strukturevinst anbefaler Fiskeridirektoratet at metodene for fastsettelse av kvotetak blir

harmonisert på tvers av fartøygrupper og fiskeri, for eksempel ved at kvotetaket fastsettes i et gitt antall kvotefaktorer.

Man kan også definere strukturegevinst som en egen kvotetype med kvotefaktor. Dette vil bidra til å synliggjøre effekten av strukturvirkemidlene fremover. Opprettelse av en ny kvotetype vil kreve noe administrative ressurser, men kan relativt enkelt inkorporeres i et fremtidig kvotesystem. Samtidig vil dette selvsagt gi økt kompleksitet i kvotesystemet.

Strukturegevinst gir fartøykvote høyere enn kvotetak

Fartøy som blir tildelt strukturegevinst kan komme til å overstige kvotetakene. Høringsnotatet påpeker at dette kan løses gjennom dimensjonering av kvotetakene. Man bør her være oppmerksom på at om man holder strukturegevinst utenom beregningsgrunnlaget for kvotetak vil igjen takene miste begrensende effekt, og tillate betydelig høyere strukturering fremover. Dette som en følge av at den svært store mengden strukturkvoter som utløper.

Problemstillingen med at kvotetaket kan bli overskredet gjelder enten strukturegevinsten blir fordelt etter kun grunn- eller både grunn- og strukturkvote. Ved fordeling relativt etter både grunn- og strukturkvote vil fartøy som har strukturert seint imidlertid kunne få noen år der sum kvotefaktorer blir spesielt høye. Det er viktig å ta stilling til om dette skal aksepteres for eksempel gjennom at kvotetakene ikke omfatter strukturegevinster. Et alternativ kan være å gi aktører en viss tidsperiode til å komme innenfor kvotetaket dersom dette skyldes tildelt strukturegevinst.

Dersom kvotetakene skal være absolutt og omfatte alle former for kvotefaktorer vil fiskefartøyene måtte tilpasse seg slik at de ikke kommer i konflikt med kvotetakene. Dette kan eksempelvis gjøres gjennom å søke om adgang til å splitte strukturkvoter.

Konsentrasjonsregler

I noen tidligere tilfeller har kvotefaktorer som har utløpt eller blitt avkortet blitt slettet. Dette kan være en metode for å fordele strukturegevinst som kan virke enkel og rimelig. Man bør imidlertid være observant på at dette er en modell med fordelingsvirkninger. Fordelingseffektene vil være som å fordele etter grunn og strukturkvoter. Som høringsnotatet beskriver, gir dette også mindre begrensende kvotetak og konsentrasjonsregler. Med harmoniserte og relativt faste kvotefaktorer vil dette også bidra til et mindre transparent kvotesystem.

Fiskeridirektoratet ser få fortrinn og flere kompliserende elementer med å velge sletting av utløpende strukturkvoter som fordelingsmetode og vil advare mot dette.

Fiskeridirektoratet vil tilrå at det, som for kvotetak, blir gjort en vurdering av metode for fastsettelse av grenser for eierkonsentrasjon slik at måten å fastsette grensene på er lik på tvers av fiskeri og fartøygrupper.

Leveringsplikt

Høringsnotatet påpeker at det er leveringsplikt knyttet til enkelte utløpende strukturkvoter i torsketrålgruppen. Hvordan leveringsforpliktelsene skal håndteres krever avklaring.

Fiskeridirektoratet har dessverre ikke gode forslag som vil løse problematikken som oppstår. Leveringspliktregimet har vært oppe til politisk debatt ved flere anledninger.

Dersom utløpte strukturkvoter med leveringsforpliktelser fordeles på alle fartøyene i gruppen vil alle dermed få forpliktelser knyttet til en relativt liten kvote. Et flertall av fisketillatelsene tilhører to selskaper med flere trålere. Disse vil kunne flytte kvoter mellom fiskefartøyene og slik oppnå en

mindre kompleks kvoteportefølje. Også de øvrige fartøyene vil kunne splitte kvoter, dog er sannsynligvis ønsket om å avhende kvoter lite attraktivt.

Med dagens praksis for ivaretagelse av leveringsforpliktelsene vil dette ikke være noe uoverstigelig problem for fiskefartøyene. Men å få tilbud om ytterligere små kvanta fra alle trålerne vil trolig forverre en allerede vanskelig posisjon for foredlingsanlegg som ønsker å benytte dette som råstoffkilde.

Enkelte av modellene som tidligere har vært brukt og foreslått for å avslutte leveringsforpliktelsene kan kanskje være relevante også for utløpende strukturkvoter.

Rekrutteringskvoter

Fiskeridirektoratet har lite faglige innspill rundt problematikken om rekrutteringskvoter skal motta strukturegevinst. Dette er et tilnærmet rent fordelingsspørsmål. Administrativt vil vi kunne håndtere både at de får, og at de blir holdt utenfor. Dersom det velges en modell der strukturegevinstene fordeles relativt etter både grunn- og strukturkvoter legger vi til grunn at fartøy som har rekrutterings- og strukturkvoter uansett vil bli tildelt strukturegevinst for sine strukturkvoter.

Avsluttende merknader

Fiskeridirektoratet anser at fordeling av strukturegevinst først og fremst er et politisk spørsmål. Vi ønsker imidlertid understreke at det er viktig at valg løsning ikke medfører at det samlede regelverket som flåten er underlagt blir ytterligere komplisert. Derfor vil vi advare mot å legge opp til et system der strukturegevinster ikke fordeles etter samme gruppeinndeling som øvrige deler av regelverket bygger på.

Høringsnotatet omtaler også noen sentrale tema som vi mener det vil være behov for å utrede videre. Dette gjelder blant annet om strukturegevinstene skal være en egen kvotefaktortype, hvordan kvotetak og eierkonsentrasjon skal fastsettes og hvordan overskridelser av disse som følge av tildeling av strukturegevinst skal håndteres.

Legitimiteten i kvotesystemet er en usikker variabel og hva som gir legitimitet kan variere og er et politisk spørsmål. Noen vil oppleve at spredning av strukturegevinsten på flest mulig aktører er rettferdig, mens andre mener at de som bidro også skal høste gevinsten. Tidsavgrensningen av strukturkvoter var et bidrag til å signalisere at ressursene tilhører fellesskapet. Dersom man omgjør de tidsavgrensede strukturkvotene til grunnkvoter, vil dette signalet være mindre fremtredende. Dette forsterkes av at struktur takten er betydelig redusert og trolig fortsatt vil reduseres ettersom fiskeflåten blir stadig bedre kapasitetstilpasset.