

Høringsnotat:

Ny modell for strukturgevinstfordeling

20. desember 2022

Høringsfrist: 31. januar 2023

Innhold

1	Innledning	3
2	Modell X; en hybrid modell.....	4
2.1	Opprinnelige vs. nåværende grupper	4
2.2	Fordeling på grunn- og strukturkvoter, der grunnkvoter får dobbel effekt	5
2.3	Et stilisert eksempel for fordeling etter Modell X.....	6
2.4	Modell X – sett opp mot Modell 2 og Modell 3	9
2.5	Modell X sett opp mot alternativene – fordelingseffekter og strukturinsentiv	11
2.5.1	Oppsummert	13
2.6	Drøfting	15
2.6.1	Strukturgevinstfordeling og kvotetaksbestemmelsene	16
2.6.2	Strukturgevinsttillegg eller økte grunnkvoter?	17
2.6.3	Betinget fordeling av strukturgevinst til grunnkvoter	17
3	Hva ber vi høringsinstansene uttale seg om?	19

1 Innledning

Nærings- og fiskeridepartementets fire høringsdokumenter som gjaldt sentrale tema for ny kvotemelding var på høring fra 6. juli 2022, med frist 7. oktober 2022. Ett av disse omhandlet «Fordeling av strukturgevinst fra utløpte strukturkvoter». Der ble det skissert fire ulike modeller for fordeling. I tre av modellene går strukturgevinsten tilbake til den gjenværende fiskeflåten ved utløpet av tidsbegrensningen. I de mottatte høringsinnspillene peker de fleste høringsinstansene på modell 2 eller modell 3:

Modell 2: Strukturgevinst fordeles til de nåværende fartøygrupper, og relativt etter grunnkvote, ved utløpet av tidsbegrensningen – i tråd med de signaler som ble trukket opp i strukturmeldingen [St Meld 21 (2006-2007)], og vedtatt av Stortinget ved behandlingen av denne.

Modell 3: Strukturgevinst fordeles til de nåværende fartøygrupper, og relativt etter grunn- og strukturkvoter, ved utløpet av tidsbegrensningen – i tråd med den fordeling av strukturgevinst fra avkortning som hittil har vært fordelt i fiskeflåten.

Ved høringsens utløp (7. oktober) var det innkommet om lag 50 hørings svar fra ulike hold; næringsorganisasjoner, arbeidstakerorganisasjoner, privatpersoner, private bedrifter, kommuner, fylkeskommuner og lokale politiske partiorganisasjoner. 24 høringsinstanser tok eksplisitt stilling til valg av modell for strukturgevinstfordeling. Ingen av de avgitte høringsuttalelsene tok til orde for en strukturgevinstfordeling etter Modell 1. Seks høringsinstanser ønsket en fordeling etter Modell 3, deriblant Fiskebåt, Møre og Romsdal Fiskarlag/Fiskarlaget Vest, Sør-Norges notfiskarlag, Fiskarlaget Sør og Sjømat Norge. Det store flertallet, 18 høringsinstanser, ønsket en fordeling etter Modell 2, deriblant Fiskarlaget Nord, Nordland fylkes fiskarlag, Fiskarlaget Midt-Norge, Sogn og Fjordane Fiskarlag, Norges Kystfiskarlag, Pelagisk Forening, Seitrålgruppen og Sjømatbedriftene. I tillegg var det ni høringsinstanser som ønsket en strukturgevinstfordeling tilbake til de opprinnelige gruppene, som kan bety både modell 2 og 3, men uten å ta eksplisitt stilling til spørsmålet.

Tre uker etter høringsfristens utløp kom Norges Fiskarlag til enighet om en modell for strukturgevinstfordeling som ble presentert både i media og sendt inn som endelig hørings svar til departementet. I deres høringsinnspill: «Hørings svar del 2 – Sentrale tema for ny kvotemelding» presenteres deres forslag slik – i sin helhet (på s. 3):

«Fordelingsspørsmålet

Fiskarlaget har nå konkludert i fordelings spørsmålet, og går inn for en fordelingsløsning mellom de to ytterpunktene som tilsier tilbakefall enten på grunnkvoten alene eller på både grunn- og strukturkvoten. Fiskarlaget krever dermed at strukturgevinstene tilbakeføres til fartøyene i de opprinnelige gruppene med full effekt på fartøyets grunnkvotefaktor og halv effekt på fartøyets strukturkvotefaktor(er). Med de opprinnelige gruppene menes de opprinnelige strukturgruppene, og da etter hjemmelslengde i kystflåten. Fiskarlaget mener at en slik mellomløsning er best egnet til å ivareta ulike berettigete forventninger og helhetlige interesser i næringen på en god og forsvarlig måte.

Fiskarlaget ser at det kan oppstå utfordringer knyttet til konsentrasjon, kvotetak og andre forhold etter hvert som strukturkvotene utløper og fordeles tilbake i gruppene, og mener at de eksisterende kvotetakene og andre begrensninger i all hovedsak bør videreføres. Fiskarlaget vil understreke at disse problemstillingene må vurderes særskilt, og at fiskerimyndighetene i samråd med fiskerinæringen må sette i gang en utredningsprosess for å se nærmere på hvordan en fremtidig strukturordning skal utformes når det gjelder tilpasning av disse bestemmelsene.»

Nærings- og fiskeridepartementet ønsker med utgangspunkt i Fiskarlagets høringsinnspill å presentere enda en alternativ modell for høringsinstansene. Dette på grunn av at a) modellen ligger, som Fiskarlaget beskriver det, i mellomstadiet mellom to av de tidligere drøftede modellene, og b) siden forslaget er et omforent fordelingsprinsipp i en av de viktigste næringsorganisasjonene.

Departementet har i arbeidet med ny kvotemelding vektlagt å få en bredest mulig tilslutning fra næring så vel som i Stortinget for å skape forutsigbare og stabile rammevilkår. Av den grunn vil departementet gjennom denne høringen be om høringsinstansenes syn på en strukturgevinstfordeling (fra utløpte strukturkvoter) i tråd med Norges Fiskarlags forslag. Det presiseres at regjeringen ikke har tatt stilling til Fiskarlagets forslag.

I lys av at modellen som foreslås kan sies å ligge et sted mellom til de to modellene som allerede er hørt i det tidligere høringsnotatet (mellom Modell 2 og Modell 3), vil den følgende beskrivelsen av denne nye fordelingsmodellen posisjoneres opp mot de to foregående. Innholdet i det opprinnelige høringsnotatet er derfor i stor grad dekkende i det vesentligste hva gjelder både innledende omtale om fiskeflåten, sammensetning og strukturgrad, samt drøftingen og konsekvensvurderingene av de ulike modellene.

Notatet er derfor bygget opp på følgende vis: I neste avsnitt presenteres forslaget til alternativ modell, og denne fordelingsmodellen diskuteres opp mot de allerede belyste modellene: Modell 2 og Modell 3. Dernest foretas en konsekvensvurdering av Modell X, sett opp mot de foregående. Herunder en drøfting av insentivstrukturene. Avslutningsvis diskuteres noen relevante spørsmål opp mot denne problemstillingen, som ikke ble løftet sist, før spørsmålene til høringsinstansene spesifiseres.

Like sentralt som for vurderingene i det forrige høringsnotatet står også denne gang rapporter over estimert strukturgevinstfordeling fra Fiskeridirektoratet (se: [Kvotefaktorer, strukturkvoter og strukturgevinst \(fiskeridir.no\)](#)). Der fremgår beregninger for fremtidig strukturgevinstfordeling for de tre gjenværende modellene: Modell 2, Modell 3 og Fiskarlagets forslag, gitt de forutsetninger som beskrives i neste kapittel. I det videre unnlates ytterligere nevning av Modell 1, og alternativene der ikke all strukturgevinst går tilbake til fiskeflåten, da disse modellene allerede er hørt.

2 Modell X; en hybrid modell

I dette avsnittet vil vi presentere en alternativ fordelingsmodell (modell X) med utgangspunkt i Norges Fiskarlags høringsinnspill, herunder gi en operasjonell tolkning av hva en slik skissert fordeling innebærer.

Det er viktig å understreke at det alltid vil være opp til staten å fastsette regelverket om hvordan fordelingen av strukturgevinsten skal skje, og staten står i utgangspunktet fritt til å velge den fordelingsmodell som best ivaretar de prioriterte politiske målsettinger. Rederiene vil i så måte ikke kunne ha noen beskyttede rettslige forventninger om hvordan framtidig strukturgevinst skal fordeles.

2.1 Opprinnelige vs. nåværende grupper

I det følgende vil departementet kort knytte noen kommentarer til gruppeinndeling i flåten, blant annet på bakgrunn av innkomne høringsuttalelser. I noen tilfeller har reguleringsgrupper og strukturgrupper ikke vært sammenfallende, og det har vært gitt anledning til å strukturere på tvers

mellom grupper. Det kan ha betydning for strukturgevinstfordelingen. En forfølgning av opprinnelige grupper må også sette en opprinnelig start: Er det i det øyeblikk gruppen oppstod eller er det fra gruppen fikk strukturere? Og hvilken strukturordning: Enhetskvoteordningen eller strukturkvoteordning, den tidlige strukturkvoteordningen (uten tidsavgrensning) eller den siste og gjeldende fra 2007?

Et annet er eksempelet fra stortingsbehandlingen av forrige kvotemelding, der det ble vedtatt at gruppeinndelingen av kystflåten skulle skje etter faktisk lengde, som også ville få føringer for strukturgevinstfordelingen. Gitt det handlingsrom myndighetene har når det gjelder gruppeinndelingen, så kan også fremtidig utvikling gjøre det naturlig eller nødvendig å gjennomføre endringer i gruppeinndelingen. Målet må være at kvotesystemet er robust nok til å takle endringer i utvikling over dimensjoner som struktur, reguleringer og biologi, samt den rådende politikk overfor sektoren, og at gruppeinndelingen følger av dette.

Av den grunn har vi i den videre drøftingen valgt å benytte grupper basert på inndelingen i Fiskeridirektoratets rapporter, hvis ikke annet framgår av sammenhengen:

Grønlandsrekestrål	Konvensjonelle kystfiskefartøy nord
Konvensjonelle havfiskefartøy	Konvensjonelle kystfiskefartøy sør
Konvensjonelle havfiskefartøy, seigarn	Kystmakrell, garn/snøre
Loddestrål	Kystmakrell, not
Makrellstrål	Kystreke
NVG- strål	Nørdsjøsild, kyst
Pelagisk strål	NVG-kyst
Ringnot	Seinot, nord
Ringnot med kolmule	Seinot sør
Seistrål	Ringnot uten konsesjon (SUK)
Torskestrål	

I likhet med rapportenes forutsetning om ingen ytterligere strukturering, tas det heller ikke stilling til eventuell (ytterligere) sammenslåing eller oppsplitting av grupper som måtte skje på et fremtidig tidspunkt, som vil ha betydning for strukturgevinstfordelingen.

Samtidig må det være avklart og tydelig for alle hvilke grupper de ulike gevinstene skal fordeles i. Departementet vil komme tilbake med en slik endelig avklaring i den endelige kvotemeldingen, og i det påfølgende regelverksarbeidet.

2.2 Fordeling på grunn- og strukturkvoter, der grunnkvoter får dobbel effekt

Modell X bygger på en fordeling som gir full effekt på fartøyets grunnkvotefaktor og halv effekt på fartøyets strukturkvotefaktorer. Det gir et visst tolkningsrom. Skal alle grunnkvoter, og bare halvparten av strukturkvotene, få strukturgevinst? En slik tolkning lar seg vanskelig praktisere enkelt, med tanke på at noen da må avgjøre hvilke strukturkvoter som får uttelling.

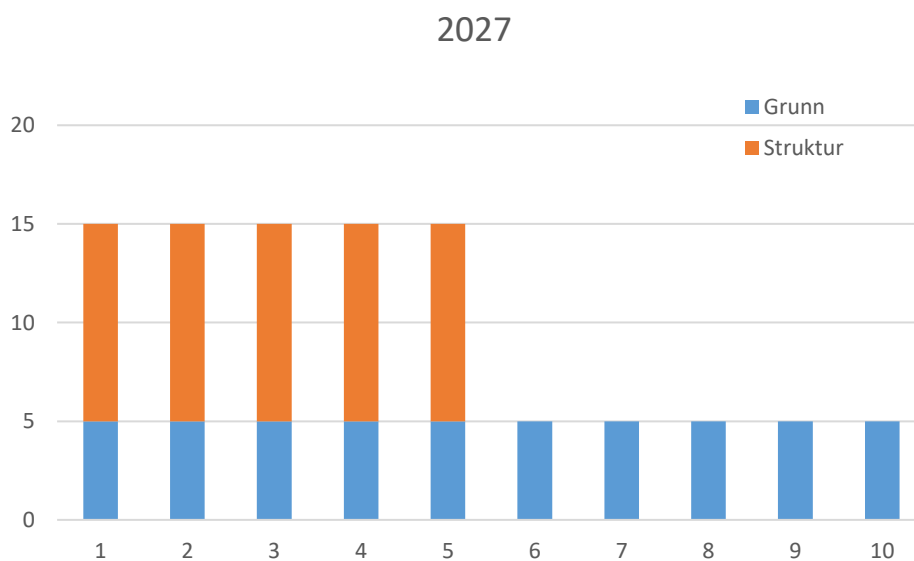
En annen tolkning av forslaget «full effekt på fartøyets grunnkvotefaktorer og halv effekt på strukturkvotefaktorer» er at to tredeler av det totale antall strukturkvotefaktorer hvis tidsbegrensning utløper i en gruppe ved utløpet av ett år, fordeles på gjenværende grunnkvoter i

gruppa (for påfølgende år), mens den siste tredelen fordeles på strukturkvoter med gjenværende levetid. Da vil strukturgevinstfaktorene som fordeles på grunnkvoter være det dobbelte av det som fordeles på strukturkvoter. Også en slik tolkning må kunne tenkes å være noe annet enn det Fiskarlaget har sett for seg, siden det i grupper med mange gjenværende grunnkvotefaktorer og relativt få strukturkvotefaktorer kan gi om lag samme uttelling på grunn- og strukturfaktorer enkelte år. For eksempel strukturkvotefaktorer i hjemmelslengdegruppa 11-15 meter i lukka kyst, torsk i nord, som utløper i 2027.

Den mest nærliggende og enkle forståelsen av dette må være at det for hvert år der det utløper strukturkvoter så skal strukturgevinsten fordeles slik at strukturgevinsten per grunnkvotefaktor er dobbelt så stor som gevinsten per strukturkvotefaktor.

2.3 Et stilisert eksempel for fordeling etter Modell X

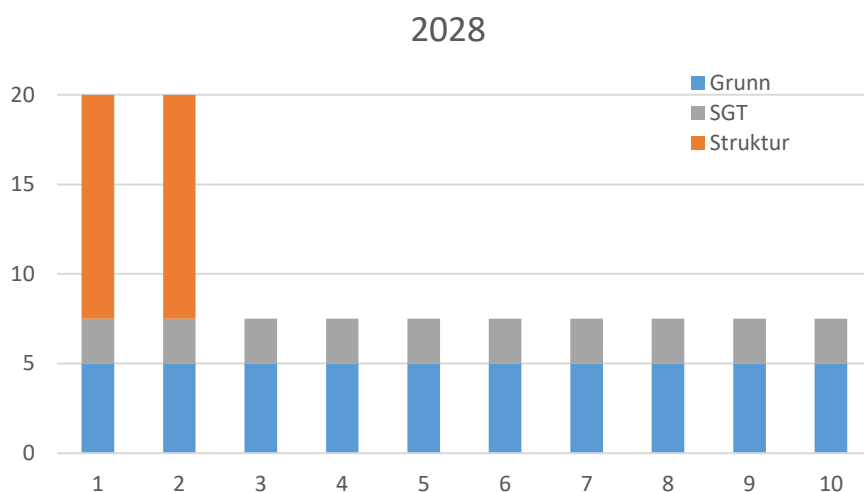
For å illustrere med et stilisert eksempel: Vi antar en teoretisk fartøygruppe med 10 fartøy, hver med en grunnkvote på fem kvotefaktorer. Fem av fartøyene har strukturert, og alle fem har en lik strukturkvote på 10 kvotefaktorer hver. Gruppen består da i utgangspunktet (i dag) av 10 fartøy med 50 grunnkvotefaktorer og 50 strukturkvotefaktorer (strukturgraden er 50 %). Første utløp av tidsbegrensningen skjer i 2027, og da utløper 30 av de 50 strukturkvotefaktorene. Da reduseres antall fartøy med strukturkvote, fra det ene året til det neste, fra fem til to fartøy. Før den tid, de neste fem åra – fra i dag til utgangen av 2027, forutsetter vi at ingen ytterligere strukturering finner sted i gruppa, eller at fartøy faller fra av andre årsaker. Situasjonen i 2027 er illustrert i Figur 1 under.



Figur 1 Stilisert fartøygruppe: 10 fartøy, alle med grunnkvote på 5 faktorer og fem med strukturkvote på 10 faktorer

Det første utløp av tre strukturkvoter (hver på 10 faktorer) skjer i 2027, og i Figur 2 under vises kvotesitsen på fartøyene i 2028, etter en fordeling i tråd med Modell X. Da er hver grunnkvotefaktor økt med en faktor på 0,5 (50 %) hvor strukturgevinsten er tillagt en ny kvotetype; Strukturgevinsttillegg (SGT). Hovedbegrunnelsen her for et slikt tillegg er med hensyn til illustrasjonen. Det kan også i realiteten begrunnes ut fra hensynet til å beholde kvotetakenes begrensende effekt for kystflåten (der takene er et produkt av grunnkvotestørrelsen). Eller av fleksibilitetshensyn i de tilfeller etter strukturgevinsten er fordelt, der grunnkvoter blir relativt store, for å tilrettelegge for utveksling av (deler av) denne kvotetypen i kvotemarkedet.

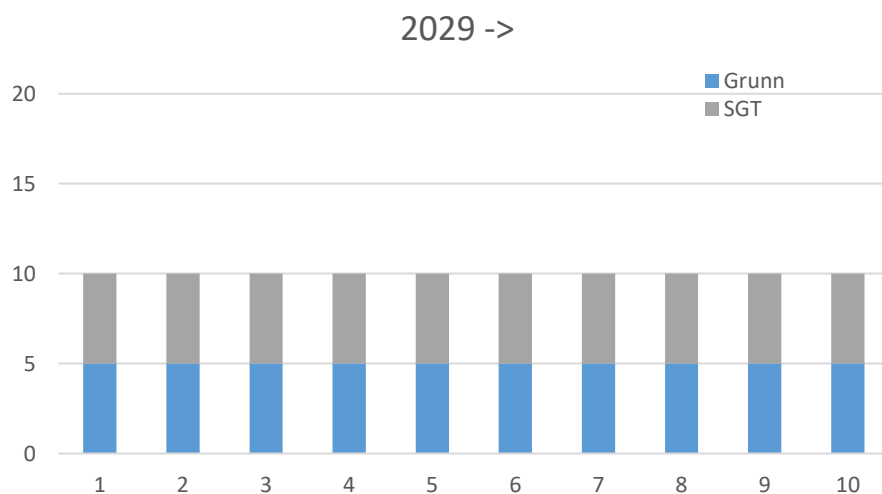
Summen av grunnkvote og STG er det samme som om strukturgevinsten ble tillagt grunnkvoten slik at denne vokser. For strukturkvotene øker disse med en faktor på 0,25 per strukturkvotefaktor – som er halvparten av effekten på grunnkvotene.



Figur 2 Stilisert fartøygruppe: Fordeling av strukturgevinst i fra 30 strukturkvotefaktorer som utløper, etter Modell X.

Figur 2 viser at hver av grunnkvotene øker med et strukturgevinsttillegg på 2,5 faktorer, som dermed øker fra 5 til 7,5 faktorer – en 50 % økning for alle grunnkvoter. Strukturkvotefaktorene for hvert av de to gjenværende strukturerte fartøyene, øker med en faktor på 0,25 slik at strukturkvotene øker fra 10 faktorer til 12,5 faktorer. Fartøyene uten strukturkvoter øker da sitt kvotegrunnlag med 50 % fra ett år til ett annet. De to gjenværende strukturerte fartøyene har økt sitt kvotegrunnlag med 1/3-del - fra 15 til 20 kvotefaktorer totalt. Også deres grunnkvoter er økt med 50 %, mens strukturkvotene er økt med 25 %.

Eksempelet tar utgangspunkt i at neste utløp av tidsbegrensning for strukturkvoter skjer i 2028, igjen under forutsetning av at ingen forutgående ytterligere strukturering har funnet sted. Det kunne like godt skjedd i 2039, men vi tar utgangspunkt i 2028 siden det er lettere å se inn i den mest nærliggende framtida. Da utløper de resterende strukturkvotene i gruppa, som fordeles på de gjenværende grunnkvotene. Det vil si 25 strukturkvotefaktorer (2 x 12,5) til fordeling på de gjenværende grunnkvotene. Dette er vist i Figur 3.



Figur 3 Stilisert eksempel: Fordeling etter Modell X – når alle strukturkvoter er utløpt

Figuren over viser at alle strukturkvoter er fordelt til grunnkvoter, eller rettene sagt; til strukturgevinsttillegg (STG). I siste fordeling er det kun grunnkvoter som tildeles strukturgevinst, siden det ikke gjenstår flere strukturkvotefaktorer. Hver grunnkvote får da et tillegg per faktor på 0,333, som følge av at 25 utløpte strukturkvotefaktorer skal deles på 75 grunnkvotefaktorer. De 75 grunnkvotefaktorene er i Figur 2 illustrert ved 50 grunnkvotefaktorer og 25 faktorer strukturgevinsttillegg. Etter denne endelige fordelingen sitter de gjenværende 10 fartøyene tilbake med (den opprinnelige) grunnkvoten på fem kvotefaktorer, samt et like stort strukturgevinsttillegg. Summen av kvotefaktorer for alle kvotetyper (grunnkvoter, strukturkvoter og strukturgevinsttillegg er i lik i alle periodene (både i Figur 1, Figur 2 og Figur 3) med totalt 100 kvotefaktorer.

Eksempelet over er utelukkende ment for en illustrasjon av hvordan verden kunne sett ut, om den var enkel – og hvilken effekt den skisserte fordelingsmodellen ville hatt. Virkeligheten er mer kompleks enn det som her skisseres, med flere fartøy i gruppene, ulike grunnkvoter mellom fartøy i samme gruppe, flere grunnkvoter per fartøy, strukturkvoter som utløper til ulike tidspunkt og mer kontinuerlig, splitta strukturkvoter, mm.

Det mest forenkende elementet er at man tar utgangspunkt i dagens flåte- og kvotesammensetning og fremskriver den uten fremtidige endringer. Det er også årsaken til at man kan slå fast at alle strukturkvoter er utløpt og fordelt 20 år frem i tid, sånn at man kun sitter igjen med grunnkvoter (og evt. strukturgevinsttillegg). Dette prinsippet er uavhengig av hvilken av de tre modellene man ser på – så lenge samme forutsetning ligger i bunn. Og det gjør den også for de modeller som Fiskeridirektoratet har publisert i sine rapporter om strukturgevinst.

Som det er vist til i det tidligere høringsnotatet så er det et viktig moment i evalueringen av modellen å beskrive hvilke insentiver for fremtidig strukturering som gis. I sitt hørings svar beskriver Fiskeridirektoratet det slik hvordan Modell 2 og Modell 3 påvirker insentivstrukturen for fremtidig strukturering:

«Valg av fordeling relativt etter grunnkvotens størrelse eller relativt etter grunn- og strukturkvoter er i stor grad et fordelings spørsmål. (...)

Spesielt frem til og med årene der en stor andel strukturkvoter 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 strukturgevinst. 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 strukturkvote vil på sin side gi større insentiv til fortsatt strukturering. Dette siden beholdningen av strukturkvoter også vil gi strukturgevinst. 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 fordelings effekt som er verd å merke seg er at fartøy som har strukturert seint, og dermed har lang restvarighet på strukturkvoter, vil komme spesielt godt ut ved en fordeling på både grunn-

og strukturkvoter. 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"».

Den nye fordelingsmodellen som undersøkes her, plasserer seg et sted mellom de to tidligere analyserte modellene med tanke på insentivstruktur. Dette siden strukturegevinsten som tillegges strukturkvoter bare er halvparten så stor som det som tildeles grunnkvotene. I neste avsnitt sammenstilles denne modellen mot de to øvrige for å redegjøre for insentivene i noe større detalj.

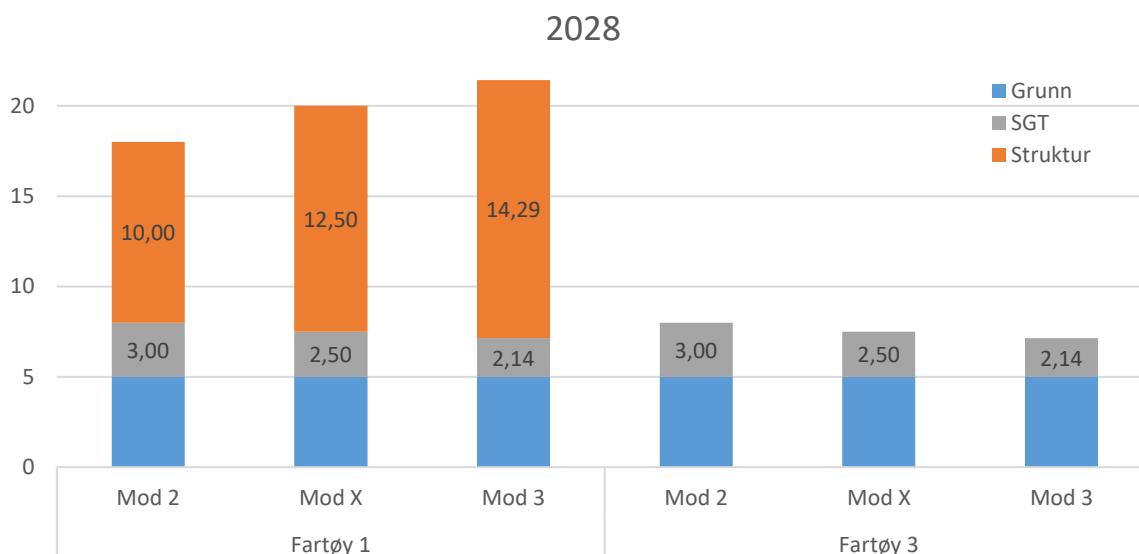
2.4 Modell X – sett opp mot Modell 2 og Modell 3

Innledningsvis ble den nye fordelingsmodellen for strukturegevinst posisjonert som en mellomting mellom ytterpunktene der gevinsten fordeles relativt etter grunnkvotene (Mod 2), eller relativt etter grunn- og strukturkvoter. Denne skisserte mellomløsningen gjør nettopp det; fordeler seg fint i mellomsjiktet.

Som de tre foregående figurene viser, for det stiliserte eksempelet, hvordan kvotesitsen i en tenkt fartøygruppe ser ut før, under og etter all strukturegevinst er fordelt. Dette er eksemplifisert med åra «2027», «2028» og «2029 →». Fordelingen etter Modell 2 og Modell 3 vil være lik etter at alle strukturkvotene er utløpt, og bare avvike i Figur 2, («under fordeling») når noen fartøy har gjenværende strukturkvoter. I realiteten vil man sannsynligvis aldri være i denne situasjonen, ettersom det er rimelig å forvente at det i overskuelig fremtid vil være fartøy som benytter strukturkvoteordningen.

Figuren under viser derfor hvordan kvotesitsen i denne gruppa ser ut i 2028, etter de samme forutsetningene som over: 10 fartøy, hver med en grunnkvote på 5 faktorer og fem fartøy har strukturkvoter på 10 faktorer. I 2027 utløper tidsbegrensningen på tre av disse strukturkvotene (30 faktorer) som er fordelt etter henholdsvis Modell 2 (på grunnkvoter), Modell X (full effekt på grunnkvoter og halv effekt på strukturkvoter) og Modell 3 (likt fordelt på grunn- og strukturkvoter).

I figuren er det valgt å skissere effekten på to typer fartøy: De som har gjenværende strukturkvote etter første utløp (representert ved Fartøy 1) og de som ikke har det (Fartøy 3) – relatert til Figur 2 over.



Figur 4 Fordeling av strukturgevinst fra 30 utløpte strukturkvotefaktorer etter tre ulike modeller, og to fartøytyper

Figur 4 illustrerer noen av de fordelingsmessige konsekvensene av de ulike modellene, der utgangspunktet er de nevnte 10 fartøyene med lik grunnkvote. To av disse har en strukturkvote på 10 faktorer med restlevetid¹ på tidspunkt for første strukturgevinstfordeling, der 30 faktorer fordeles. Igjen; i illustrasjonen fordeles strukturgevinst til grunnkvoter som et eget strukturgevinsttillegg (STG), som også teller med blant beregningsgrunnlag for grunnkvotefaktorer når neste fordelingstidspunkt for strukturgevinst inntreffer. I vedleggets Figur 6 er alle tre periodene (før, under og etter strukturgevinstfordeling) vist for alle tre modellene (Modell 2, Modell X og Modell 3). Figur 4 sammenfatter de viktigste utfallene fra disse; på fartøytyper og i perioden «under fordeling» («2028»).

I første og fjerde søyle i figuren ser vi hvordan en fordeling utelukkende på grunnkvoter, etter Modell 2, slår ut. Der ser vi at strukturgevinsttillegget får en kvotefaktor på 3 etter at 30 kvotefaktorer fordeles likt på 10 like grunnkvoter, og at de gjenværende strukturkvotene ikke får tildelt strukturgevinst: De er i utgangspunktet på 10 faktorer før fordeling, og beholder denne størrelsen etter fordeling. Sett i forhold til Modell X (i midten; søyle 2 og 5) så ser vi at en slik fordeling reduserer strukturgevinsttillegget noe fra Modell 2. Strukturgevinsttillegget faller fra 3 faktorer under Modell 2, til 2,5 faktorer under Modell X. Ved en fordeling etter Modell X ser vi også at strukturkvotene øker. Disse øker fra opprinnelige 10 faktorer til 12,5 kvotefaktorer. Modell X-fordelingen gir en strukturgevinst på grunnkvoten (STG) som er noe lavere (-16,7 %) enn ved en fordeling etter Modell 2, men gir i tillegg strukturgevinst også til strukturkvoter (etter et 1:2 i forhold til grunnkvoter).

Søylene til høyre i figuren viser en fordeling etter Modell 3, som fordeler strukturgevinsten likt på alle gjenværende kvotefaktorer. Med totalt 70 kvotefaktorer som fordelingsgrunnlag, der 20 står på strukturkvoter og 50 på grunnkvoter, blir strukturgevinsten per kvotefaktor på $(30/70 =) 0,429$ – uavhengig om det er grunn- eller strukturkvote det skal til. Det gjør at hver av de 10 gjenværende grunnkvotene på 5 faktorer får et strukturgevinsttillegg på 2,14 kvotefaktorer, mens de to gjenværende strukturkvotene øker fra 10 til 14,29 faktorer. En fordeling etter Modell X i dette spesifikke eksempelet gir da en fordeling på grunnkvotefaktorer som er 1/6-del (16,67 %) høyere

¹ I eksempelet er det benyttet en restlevetid på ett år. Denne kunne gjerne vært inntil 20 år som selvfølgelig ville hatt betydning for verdien av den gjenværende strukturkvoten – særlig etter tillegg for strukturgevinst.

enn i tilfelle med Modell 3, men en fordeling på strukturvotefaktorer som er 5/12-deler (41,67 %) lavere enn i tilfelle med Modell 3.

I tabellen under oppsummeres strukturegevinstfordelingen *per faktor* for henholdsvis grunnkvote- og strukturvotefaktorer i dette spesifikke eksempelet. Selv om det er en gitt lek med tall så har det en viss overføringsverdi til de grunnleggende forskjellene mellom de tre skisserte generelle fordelingsmodellene.

Tabell 1 *Strukturegevinst per gjenværende grunn- og strukturvotefaktor (tenkt flåtegruppe med 10 fartøy; hver med en grunnkvote på 5 kvotefaktorer, og to gjenværende strukturkvoter på 10 faktorer, når 30 utløpte faktorer fordeles)*

	Modell 2 Relativt etter grunnkvoter	Modell X Full effekt på grunnkvoter, og halv effekt på strukturkvoter	Modell 3 Relativt til alle faktorer
Grunnkvoter	0,60	0,50	0,4286
Strukturkvoter	0	0,25	0,4286

Tabellen over gir uttrykk for at en strukturegevinstfordeling etter Modell X faller et sted mellom de to andre alternativene (Modell 2 og Modell 3). En slik fordeling gir mindre til grunnkvoter og mer til strukturkvoter enn Modell 2, men samtidig mer til grunnkvoter og mindre til strukturkvoter enn Modell 3.

Et viktig punkt er hvordan fordelingen påvirker insentivstrukturen for fremtidig strukturering. I neste avsnitt benyttes samme stiliserte eksempel som over, med en tenkt fartøygruppe med et fåtall fartøy, for å belyse hvordan valg av modell påvirker insentivene for fremtidig struktur.

2.5 Modell X sett opp mot alternativene – fordelingseffekter og strukturinsentiv

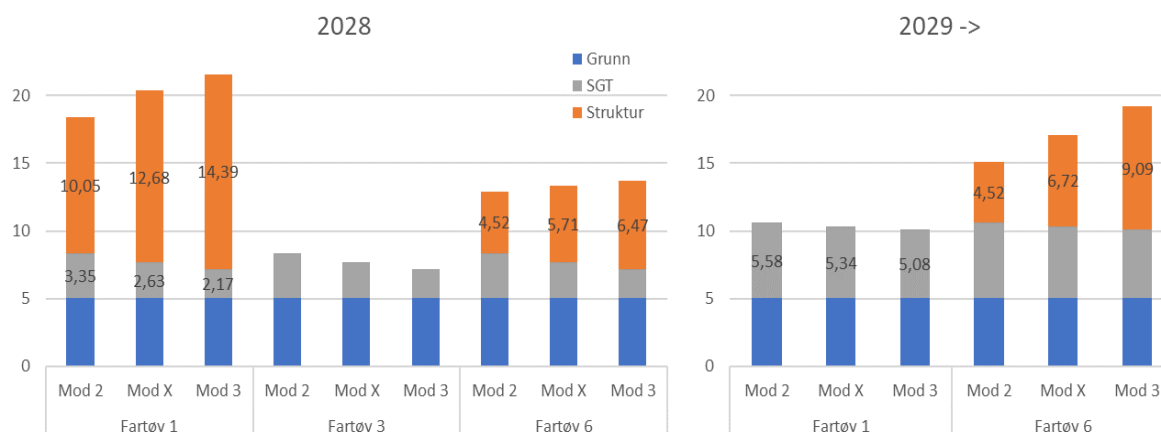
I eksempelet over så vi hvordan modellene gir ulike utslag for strukturegevinstfordelingen. Den iboende forutsetningen som ligger til grunn for modelleringen er at det, fra dagens utgangspunkt, ikke skjer noen ytterligere strukturering. Det følger av at det er vanskelig å si noe kvalifisert om størrelsen på denne ukjente faktoren. Da vil alle strukturkvoter være fordelt til grunnkvoter ved utløpet av de sist inngåtte strukturkontraktene.

For å forsøke å belyse hvordan strukturinsentivene påvirkes gjennom valg av fordelingsmodell beholder vi i hovedsak eksempelet ovenfra. Igjen; 10 fartøy – hver med en grunnkvote på 5 kvotefaktorer. Fem av de 10 fartøyene er strukturerte – hvert med en strukturkvote på 10 kvotefaktorer, hvor tre av disse strukturkvotene utløper i 2027 og de to siste utløper i 2028.

For å illustrere hvordan de tre ulike modellene for fordeling påvirker insentivene for å strukturere (ytterligere) introduseres et nytt element: I forkant av første fordeling av strukturegevinst (2027) velger ett av de gjenværende ustrukturerte fartøyene (i 2026) å «kjøpe ut» et av de andre gjenværende fartøyene, for å legge dette fartøyets grunnkvote på toppen av sin egen som strukturkvote. Etter avkortning sitter fartøyet igjen med en strukturkvote med levetid fram til 2045, som vil være på 4,5 faktorer etter avkortning. Avkortningen (0,5 faktorer) fordeles på de gjenværende fartøyene med lik faktor per kvotefaktor (både grunn- og strukturkvoter) lik 0,005. Da øker grunnkvotene fra 5 til 5,025 faktorer og de gjenværende strukturkvotene øker fra 10 til 10,05 faktorer, mens den sist strukturerte strukturkvoten øker fra 4,5 til 4,52 faktorer.

Dette vil være kvotesitsen før de første tre strukturkvotene utløper i 2027, og lik for alle fordelingsmodellene. I Figur 5 på neste side er denne utgangsfordelingen ikke tatt med, men i vedleggets Figur 7 er dette utgangspunktet illustrert lengst til venstre for alle modellene. Figur 5

viser første strukturgevinstfordelingen (for 2028) for de tre ulike typer fartøy: Fartøy med strukturkvote (Fartøy 1), fartøy uten strukturkvote (Fartøy 3) og fartøyet som strukturerte sist (Fartøy 6). Figuren viser hvordan strukturgevinsten fordeler seg på de ulike kvotetyperne (grunnkvoter og strukturkvoter) avhengig av hvilken fordelingsmodell som velges. Igjen er det slik at tre strukturkvoter (opprinnelig på 10 kvotefaktorer) utløper i 2027 og to strukturkvoter (også de av opprinnelig størrelse på 10 kvotefaktorer) utløper i 2028. Fra 2029 til 2045 vil det bare være den siste strukturkvoten tilbake, som opprinnelig var på 4,5 faktorer – igjen under forutsetning om at ingen flere strukturerer i perioden. Figuren skisserer da hvordan dette slår ut på de ulike kvotetyperne, med en fordeling etter Modell 2 (relativt etter grunnkvote alene), Modell X (som gir full effekt for grunnkvoter og halv effekt på strukturkvoter) og Modell 3 (som fordeles relativt etter grunn- og strukturkvoter, med like stor effekt på hver av de).



Figur 5 Forskjell i strukturgevinst for ulike typefartøy av ulike fordelingsmodeller – i et stilisert eksempel for 2. og 3. periode («2028» og «2029 ->»)

Figur 5 viser effekten fra fordelingen av strukturgevinst for de to sekvensene «2028» og «2029 ->» etter de tre nevnte modellene, og synliggjør til en viss grad hvilke insentiver de ulike modellene skaper for ytterligere strukturering. Til grunn for alle modellene er det samme utgangspunktet: Ei fartøygruppe med til sammen ni fartøy, alle med lik grunnkvotefaktor. Fem fartøy (fartøy 1-5) har en strukturkvote på vel 10 faktorer, hvorav tre av disse (for fartøy 3-5) utløper i 2027 og to (fartøy 1 og 2) utløper i 2028. Det siste (fartøy 6) har en strukturkvote på vel 4,5 faktorer som ikke utløper før seint i perioden (2045). I Figur 7 i vedlegget vises fordelingen på fartøy i alle tre periodene, der summen av alle kvotefaktorer (grunnkvoter, strukturkvoter og strukturgevinstfaktorer) nøyaktig 100 i hvert av de 9 diagrammene.

Visuelt framgår det av Figur 5 at strukturgevinsten på grunnkvoter er størst med Modell 2, noe mindre for Modell X og minst ved en fordeling etter Modell 3. Dette illustreres av at strukturgevinsttillegget (de grå delene av søylene) er størst for alle fartøytyper under Modell 2. Figuren viser også at gjenværende strukturkvoter vokser mest (av strukturgevinsten) når fordelingen skjer etter Modell 3. Det går relativt klart frem av størrelsen på de oransje delene av søylene, men også av de grå delene av søylene, som blir mindre. Dette er i overensstemmelse med det som er sagt tidligere: Modell 2 fordeler strukturgevinsten kun til grunnkvoter, mens grunn- og strukturkvoter gis samme gevinst etter samme vekt i Modell 3. Modell X faller mellom disse, med full effekt på grunnkvoter og halv effekt på strukturkvoter.

For i større grad å synliggjøre disse effektene trekker tabellen under opp hovedforskjellene mellom modellene og hvordan størrelsen på grunnkvoter (GK), strukturgevinsttillegg (SGT), strukturkvoter

(SK) og den sist innkomne strukturkvoten (SK*) endres i de ulike «periodene» avhengig av hvilken modell for fordeling man velger.

Tabell 2 Fordelingseffekter (stilisert eksempel) på strukturgevinstilllegg (SGT), opprinnelige strukturkvoter (SK) og ny strukturkvote (SK*) av ulike fordelingsmodeller (Modell 2, Modell X og Modell 3).

	Utgangspunkt (2027)			2028			2029 ->	
	GK	SK	SK*	SGT	SK	SK*	SGT	SK*
Modell 2	5,03	10,05	4,52	3,35	10,05	4,52	5,58	4,52
Modell X				2,63	12,68	5,71	5,34	6,72
Modell 3				2,17	14,39	6,48	5,08	9,09

Tabellen viser den numeriske verdien fra de ulike delene av de ulike søylene i Figur 5. De gir et bilde på hvilken effekt de ulike fordelingsmodellene har for de ulike kvotedelene, det være seg strukturgevinstilllegg, gamle og nye strukturkvoter. I utgangspunktet (2027) er kvotesitsen blant de ulike fartøytypene lik, med en grunnkvote (GK) på 5,03 faktorer, tidligere strukturkvoter (SK) på 10,05 faktorer og den sist (inn-)strukturerte strukturkvoten (SK*) på 4,52 faktorer.

Effekten av fordelingsmodellene på grunnkvoter ser vi er størst etter en fordeling etter Modell 2, som fordeler strukturgevinsten utelukkende på grunnkvoter. I øverste rad (fordeling etter Mod 2) ser vi at både gamle og nye strukturkvoter (SK og SK*) forblir uforandret etter fordelingen av strukturgevinst i både i første (2028) og andre (2029->) fordelingsperiode. Ytterligere strukturering vil imidlertid gi en marginal økning i disse som følge av fordeling av strukturgevinst fra (10 %) avkortning. Om vi evaluerer økningen på grunnkvotene (som grunnkvote pluss strukturgevinstilllegg; GK + SGT) så viser øverste rad at disse øker med 2/3-deler i første periode og har økt med 111 % når det meste av strukturgevinsten er fordelt i 2029 (fra 5,03 til 10,61 faktorer).

I nederste rad, etter en fordeling etter Modell 3, ser vi at effekten på strukturkvotene, både de opprinnelige og den nye, er på sitt største. De opprinnelige strukturkvotene på 10,05 faktorer øker til 14,4 faktorer fra 2027 til 2028 (+ 43 %), den samme økningen som den siste strukturkvoten får (fra 4,52 til 6,48 faktorer). I andre periode (2029->) er alle opprinnelige strukturkvoter utløpt, mens den sist strukturerte øker fra 6,5 til 9,1 faktorer (40 %). Til forskjell fra Modell 2 så er den siste strukturkvoten doblet i dette tilfellet – der den etter 2029 har en faktor på 9,1 vs. 4,5 i den første modellen. Grunnkvotene (GK + SGT) ser vi øker til 7,1 faktorer i første periode til 10,1 i siste periode som er noe lavere enn i Modell 2 (8,4 og 10,6).

Med en fordeling etter Modell X ser vi at alle numeriske verdier i andre rad faller inn et sted imellom de som kan leses fra Modell 2 og Modell 3 (i raden over og under). Både strukturkvoter og strukturgevinstilllegg øker med en faktor som faller mellom de andre to modellene. Strukturkvotene blir noe mindre enn det en fordeling etter Modell 3 ville gitt, mens strukturgevinstilllegget blir noe større. I siste periode gir denne fordelingen en gjenværende strukturkvotefaktor som er om lag 50 % større enn det den var opprinnelig (og hva den ville vært ved en fordeling etter Modell 2), men som er 26 % lavere enn den ville vært etter en Modell 3-fordeling. Effektforskjellen på de gjenværende grunnkvotene (evaluert som grunnkvoter og strukturgevinstilllegg) av de ulike fordelingsmodellene er mindre enn for størrelsen på strukturkvoten. Det akkumulerte strukturgevinstilllegget under Modell X er bare 4 % mindre enn en fordeling etter Modell 2, og 5 % høyere enn under Modell 3, mens tilsvarende endring på grunnkvoter (GK + SGT) reduseres til hhv. - 2,3 og +2,6 % i forhold til de to andre modellene.

2.5.1 Oppsummert

I avsnittene over er det ved et enkelt eksempel vist til hvilke fordelingseffekter de ulike modellene for fordeling kan tenkes å få. Først med en tenkt framskriving av en «dagens situasjon», uten

ytterligere strukturering før strukturkvotenes tidsbegrensning starter å utløpe, og dernest ved å introdusere en ekstra strukturkvote, som dermed får lang gjenværende levetid.

Som vist til i omtalen over så gir en fordeling etter Modell X eller Modell 3 strukturgevinst til strukturkvotene hvilket gir incentiver for ytterligere strukturering, om enn noe mindre i tilfellet med Modell X enn ved Modell 3. I Modell 2 er det utelukkende grunnkvoter som får strukturgevinst, slik at den implisitte verdsettingen av grunnkvoter blir størst her, hvilket gir mindre incentiv til å strukturere ytterligere.

Å knytte monetære verdier til fordelingen av strukturgevinstene kan bedre synliggjøre fordelingsvirkningene heller enn kvotefaktorer. Det lar seg gjøre å estimere slike verdier, og evaluere ulike utfall gjennom sammenlikninger av nåverdi. Ulempen er at det ligger større grad av usikkerhet forbundet med disse. Samtidig evner nåverdi å illustrere verdien av de midlertidige forskjellene mellom modellene. Det er primært usikkerhet knyttet til hvilken netto-inntektsstrøm strukturgevinsten vil frembringe i løpet av sin 20 års levetid og diskonteringsrenten som skal benyttes. Førstnevnte avhenger blant annet av kvotenivå, førstehåndspris, kostnader, i tillegg til hvilken strukturgevinst som denne vil generere (avhengig av valg av modell for fordeling, men også fremtidig strukturering).

Noen slike estimeringer er utført i dette arbeidet. Et eksempel fra gruppen 11-15 meter i konvensjonell kyst i fisket etter torsk, hyse og sei inneholdt følgende forutsetninger; en kvotepris på kr 4 mill. per kvotefaktor som tilsvarer et årlig dekningsbidrag per faktor på om lag kr 400 000. Et fartøy som da strukturerer inn en ekstra kvotefaktor i denne gruppen i 2022 kunne da innkassere en økning i netto nåverdi av investeringen på om lag 13 % dersom strukturgevinstfordelingen skjer etter Modell 3 heller enn Modell 2. Med en fordeling etter Modell X vil økningen være på om lag 6 % i forhold til Modell 2. Dette illustrerer at incentivene til å strukturere øker når strukturkvotene inngår i fordelingen av strukturgevinst. I tillegg synliggjør eksempelet at også verdien av de midlertidige forskjellene mellom modellene er betydelige.

Incentivet til å strukturere vil øke frem mot årene da en stor andel av strukturkvotene utløper. Dette ettersom nåverdien neddiskonterer verdier lengre inn i framtida med i høyere grad. I tillegg får strukturkvoten «nytte godt av» strukturgevinsttillegget fra det store utløpsåret i 2027 i denne gruppa. Men som nevnt, det er stor usikkerhet beheftet med slike estimat av usikre nå- og fremtidige verdier.

En diskusjon av effektene fra dette er vanskelig å gjennomføre, ettersom incentivene for ytterligere strukturering forekommer i et samvirke med andre årsaker. Det være seg utvikling i førstehåndspris på de ulike artene, teknologiutvikling, kostnader (pris på innsatsfaktorer), bestandsutvikling og andre forhold. Men gitt at de samla strukturincentivene er sterke nok til å virke positivt på strukturtakten i flåten, så er det plausibelt å anta at strukturering vil bidra til økt konsentrasjon av rettigheter, økt bedriftsøkonomisk lønnsomhet i flåten, i tillegg til noe reduserte sysselsettingseffekter i flåten.

De overordna fiskeripolitiske målene om bærekraftig ressursforvaltning, samfunnsøkonomisk lønnsomhet og bidrag til bosetting og sysselsetting kan i noen grad påvirkes av økt konsentrasjon. Forvaltningen av de marine ressursene vil i snever forstand ikke bli mindre bærekraftig om konsentrasjonen i flåten øker, dersom tilstrekkelig overvåking og kontroll er til stede, og omforente og anerkjente prinsipper for forvaltning og kvotefastsettelse er på plass. Samfunnsøkonomisk lønnsomhet fordrer at man husholderer med de knappe ressursene for å skape størst mulig verdier. I så måte vil mindre ressursinnsats, av både arbeid og kapital, bidra til høyere samfunnsøkonomisk lønnsomhet – isolert sett. I et videre perspektiv, der også resten av verdikjede, og i særlig grad

fiskeindustrien inkluderes, kan det være at konsentrasjon av tillatelser på fartøy ikke nødvendigvis står i overensstemmelse med økt bearbeiding og verdiskaping i Norge. Større landinger og økt markedsrett til flåteleddet, sammen med evt. ombordfrysing, kan stå som eksempel på at fiskeindustrien kommer tapende ut – og da gjerne med distriktsmessige konsekvenser. Bidraget til bosetting og sysselsetting vil trolig også reduseres med større rettigheter på enda færre fartøy.

Et annet mål for forvaltningen er forenkling. I så måte vil en strukturgevinstfordeling etter Modell 2 være den enkleste å håndtere for både næringen og forvaltningen. Modell 3 vil være et andrevalg, men uten at ressursbindingene i forbindelse med denne er vesentlig høyere enn Modell 3. Ingen av de omtalte modellene anses å legge uforholdsmessige beslag på de administrative ressursene i forvaltningen. Ytterligere vurdering av økonomiske, administrative og geografiske konsekvenser av forslag i dette notatet gjøres ikke her. Med en fordelingsmodell som faller mellom Modell 2 og Modell 3, vises til de vurderinger som er gjort i det opprinnelige høringsnotatet².

2.6 Drøfting

Som diskutert i det forrige høringsnotatet har modellene noe ulike fordelings effekter. Fordeling på grunnkvotefaktor tilgodeser i større grad fartøy som ikke har strukturert. Disse tildeles en større andel av strukturgevinsten enn fordeling med basis i både grunn og strukturkvoter. Ettersom det er større variasjon i beholdningen av strukturkvoter enn grunnkvoter vil Modell 2 gi en generelt jevnere fordeling av strukturgevinsten mellom fartøyene. Modell X plasserer seg fordelingsmessig mellom disse modellene.

Forskjellene mellom modellene gjelder bare mens det er gjenværende strukturkvoter. Etter de store utløpene i 2032 vil fordelingen være relativt lik mellom modellene. Ettersom verdien av kvotefaktorer generelt sett er relativt store, vil de midlertidige forskjellene være økonomisk betydningsfulle.

Det vil også sannsynligvis finne sted ytterligere strukturering, slik at det vil være forskjeller mellom modellene fremover.

Selv om avsnittene ovenfor er basert på et stilisert eksempel med få gjenværende fartøy, så gir det en god illustrasjon av fordelings effektene av de ulike modellene og insentivene til fortsatt strukturering. Det fins fartøygrupper hvor antall gjenværende fartøy er ned mot dette nivået, med lik grunnkvote og med om lag samme strukturgrad og hvor strukturkvotene utløper konsentrert i tid. Et eksempel er konvensjonelle havfiskefartøy med seigarntillatelse. Gruppen består av 13 fartøy, har en strukturgrad på 42 % og utløpet skjer i all hovedsak i 2032 (97 %) – og de siste 3 % i 2033. Andre grupper er betraktelig mindre (seitrål og nordsjøtrål – med fire fartøy) mens andre har om lag det doble antallet enn eksempelet over (NVG-, makrell-, lodde- og pelagisk trål er mellom 17 og 24 fartøy). Andre grupper er igjen mye større. I havfiskeflåten teller torsketrål og ringnot hhv. 36 og 73 hovedtillatelser. I kystgruppene finner vi også relativt stor variasjon, med 16 såkalte SUK'ere (snurpere uten konsesjon) i makrell og Nordsjøtsild, 45 torsk i sør og 365 makrellrettigheter (not og garn/snøre). Den største fartøygruppen er de konvensjonelle kystgruppene for torsk, hyse og sei – som teller opp mot 1670 fartøy, men hvor strukturgruppene ikke teller mer enn om lag 500 fartøy.

For noen grupper kan eksempelet over derfor innebære en stor forenkling av virkeligheten, mens det i andre sammenhenger kan gi et godt uttrykk for de valg aktørene står ovenfor, og effektene dette kan gi. Gitt struktureringen som har funnet sted i flåten, er det stiliserte eksempelet over

² Se [Høring om sentrale tema for ny kvotemelding - regjeringen.no](https://www.regjeringen.no)

relevant med tanke på at det meste av strukturkvoter utløper relativt konsentrert i tid – i all hovedsak i 2032 men også i 2027. Dette henger sammen med at struktureringen i de mange fartøygrupper/ strukturgrupper fant sted i perioden før strukturkvoteordningen ble lansert, gjennom havfiskeflåten enhetskvoteordninger. Disse ble i all hovedsak konvertert til strukturkvoter og fikk, sammen med ordinære strukturkvoter uten tidsavgrensning som ble inngått i åra 2004 og 2005, 25 års levetid fra 2008 – og utløper derfor i 2032. Da den endra strukturkvoteordningen med 20 års tidsavgrensning ble introdusert i 2007 var det igjen mange som tok del i struktureringen, og særlig for de mindre strukturgruppene i kyst som ikke hadde hatt tilgang til strukturvirkemiddelet tidligere (11-15 meter hjemmelslengde). Det er disse som utløper fra 2026, med svært mange i 2027.

I de fleste gruppene reiser det også et tidsspørsmål med tanke på fordelingen av strukturgevinst, både for Modell 3 og Modell X, der også strukturkvoter tildeles strukturgevinst, som følge av tidsrommet de ulike strukturkvoteordningene har vært i effekt, og lengden på tidsbegrensningen. Eneste unntak fra dette vil være de minste strukturgruppene i kystflåten (etter under 15 meter etter hjemmelslengde) som sist ble inkludert i ordningen. Konverterte enhetskvoter og strukturkvoter inngått i perioden 2004-2005, fikk 25 års varighet fra 2008 og utløper ikke før i 2032. Disse strukturkvotene vil derfor tildeles strukturgevinst fra utløpte strukturkvoter som ble inngått i perioden 2007-2012, der de som var tidlig ute får en ekstra fordel av «first mover»-fordelen, i tillegg til at strukturkvoten er gitt en lengre levetid.

2.6.1 Strukturgevinstfordeling og kvotetaksbestemmelsene

En fordeling etter Modell X, der strukturgevinsten fordeles med full effekt for grunnkvoter og halv effekt for strukturkvoter, har i likhet med Modell 3 en iboende effekt som trekker i retning av ytterligere strukturering. Effekten er riktignok ikke så sterk som den ville vært under en fordeling etter Modell 3, men likevel til stede siden også strukturkvoter tildeles gevinst. Når samtidig kvotetakene i enkelte grupper har vært inntil seks ganger grunnkvoten (som i de største gruppene i konvensjonell kyst, eller for torsketrålere med en opprinnelig småtrålkvote) så vil strukturgevinsten for de som har strukturert mye og seint, som tildeles gevinst under de store utløpsårene, bli omfattende. Slike eksempler kan finnes i rapportene som er generert og publisert av Fiskeridirektoratet ([Kvotefaktorer, strukturkvoter og strukturgevinst \(fiskeridir.no\)](https://www.fiskeridir.no)). Disse rapportene viser hvordan en fordeling av strukturgevinst etter Modell X (fordeling på hoved- og vektet strukturtilatelse) kvalitativt faller mellom Modell 2 (fordeling på hovedtilatelse) og Modell 3 (fordeling på hoved- og strukturtilatelse).

I noen tilfeller vil det være slik at tildelt strukturgevinst fører til at fartøys totale kvoteportefølje innen en art overstiger kvotetaket i gruppa. Dette slår litt ulikt ut avhengig av hvordan kvotetak er utformet og hvordan strukturgevinsten teknisk fordeles: Der kvotetakene er absolutte, som i havfiskeflåten, er problematikken større enn i kyst. I kystflåten er kvotetak uttalt som et produkt av grunnkvotestørrelsen (eksempelvis tre ganger grunnkvoten). I disse grupper vil en fordeling av strukturgevinsten, som bidrar til å øke grunnkvoten, føre til at også kvotetaket øker relativt sammen med denne. Det finnes eksempler på enkeltfartøy som vil oppleve dette, både i torsketrålgruppa, ringnot og andre grupper, gitt den kvotesits fartøyene har i dag, og den strukturgevinstfordeling som lar seg beregne – uavhengig av modell for fordeling (Modell 2, Modell X eller Modell 3).

I de fleste tilfeller vil det være mulig å unngå denne problemstillingen gjennom splitting og omsetning av strukturkvoter i fartøygruppen (eller i rederiet). Men det kan tenkes at det oppstår utfordringer der dette fartøyets totale kvoter likevel overstiger kvotetaket. Da blir spørsmålet hvordan denne utfordringen skal finne sin løsning.

Alternativene som foreligger er enten en midlertidig aksept for overskridelse av kvotetak, for å gi aktørene tid til å tilpasse seg, eller at strukturgevinst som tildeles enkeltfartøy og som overskyter kvotetak, holdes tilbake og fordeles på øvrige fartøy i gruppen. Det kan også gjøres et unntak for strukturgevinstillægget ved at det holdes utenfor beregningen av kvotetak.

2.6.2 Strukturgevinstilllegg eller økte grunnkvoter?

Fordelingen etter Modell X gir riktignok mindre strukturgevinst til strukturkvotene enn hva som ville vært tilfelle under Modell 3, men samtidig et ikke neglisjerbart insentiv til ytterligere strukturering til forskjell fra Modell 2. I dag gjenstår nesten fire år før strukturkvoter utløper for første gang og skal fordeles. Kvoteutsiktene for våre viktigste fiskearter er ikke de beste. Allerede i 2023 faller torsk kvotene med 20 %. Også for hyse, NVG-sild og makrell går TAC ned. Med et substansielt overfiske av makrell og NVG-sild de seinere år, og en negativ trend for bunnfiskartene torsk og hyse, så kan fortsatte kvotereduksjoner innebære en økt strukturiver i en flåte med kapasitet til å ivareta et fiske på nivå med fangsten for 7-10 år siden, da torsk kvotene var nesten det dobbelte.

Som nevnt kan strukturgevinstilldelingen innebære at sum kvotefaktorer til enkeltfartøy overstiger kvotetak i den gjeldende strukturgruppen. I det opprinnelige høringsnotatet ble det påpekt at en fordeling av strukturgevinst til grunnkvoten, som bidrar til at grunnkvoten øker, vil gjøre at kvotetak i kystgruppene vokser i takt med grunnkvotene og mistet sin begrensende effekt. I eksemplene over er derfor strukturgevinsten til grunnkvotene gitt som et strukturgevinstilllegg som legger seg som et eget kvotegrunnlag til kvoteporteføljen, men som teller med som tillegg til grunnkvoten når strukturgevinstberegningen og fordelingen gjøres. Det gjør at kvotetakene beholder (det meste av) sine begrensende bindinger.

I tillegg kan det bidra til å imøtekomme den fleksibilitet som kan kreves for å imøtekomme en eventuell ny strukturingsbølge, muliggjort av fallende kvotenivå på de viktigste artene. Om strukturgevinst legges til grunnkvotene og bidrar til å øke disse, kan det i større grad enn i dag vanskelig gjøre at kjøpere og selgere skal treffe hverandres betalingsvilje og prisforlangende i et kvotemarked. En egen kvoteform i form av et strukturgevinstilllegg kan bidra til å «smøre» kvotesystemet i retning av en mer fleksibel kapasitetstilpasning innad i flåtegrupper. Som i tilfellet med strukturkvoter så kan også slike faktorer tilhørende et strukturgevinstilllegg gis en høy grad av omsettelighet, ved at forvaltningen kan tillate at faktorene splittes mellom fartøy innenfor gjeldende regler.

Det er også mulig å legge på en tidsbegrensning på refordelt strukturgevinst. Tidsavgrensningen på strukturkvoter var i sin tid (2007) et bidrag til å signalisere felleskapets eierskap til ressursene. Når denne nå utløper og fordeler seg på grunnkvoter i den gjenværende flåten, er det et spørsmål om dette signalet er sterkt nok. Etter det store utløpet av strukturkvoter i 2032 gjenstår kun relativt beskjedne andeler av strukturkvotene (25-40 % i kystflåten og 2-25 % i havfiskeflåten). For å imøtekomme «samfunnets eierskap til ressursen» kunne man tildele strukturgevinsten som et eget strukturgevinstilllegg, og med en tidsavgrensning på eksempelvis 20 år. «20 år er en vanlig kreditperiode i næringslivet (... og ...) en rimelig nedskrivingsperiode» for å bruke ordene fra flertallet i Næringskomiteen i 2007, ved deres innstilling til strukturmeldingen (Innst. S. nr. 238 – 2006-2007, s. 23).

2.6.3 Betinget fordeling av strukturgevinst til grunnkvoter

Ovenfor, og i forrige høringsrunde om strukturgevinst, er det diskutert mulige implikasjoner og problemstillinger rundt en fordeling der gevinsten bidrar til økte grunnkvoter. Dette har implikasjoner både for kvotetak i kyst og også – i en videre utstrekning – verdifastsettelsen av nye større grunnkvoter, og derigjennom rekrutteringsmulighetene; om rekruttering (og

generasjonsskifter) i dag er vanskelig som følge av at kvotene har fått stor verdi, så vil nye og større grunnkvoter som gir anledning til å fiske større kvanta gjøre dette vanskeligere gjennomførbart.

Et annet spørsmål som tangerer denne problemstillingen, er anledningen til å øke driftsgrunnlaget gjennom økte grunnkvoter. Slik vil en kunne legge bedre til rette for at aktører i samme gruppe har like vilkår. En vil også kunne ivareta behovene til rederier, som under det forrige strukturkvoteregimet (i 2004/2005, før en innførte tidsavgrensningene i strukturvoteordningene) strukturerte inn en grunnkvote som var høyere enn det overtakende fartøyets egen grunnkvote. Det ga mening all den tid det ikke var tale om tidsavgrensning (og det ikke var avkortning på strukturkvoter), men med endringen i strukturkvoteregimet i 2007 da tidsavgrensningen ble innført, gir det implikasjoner i retning av lavere strukturgevinst i dag enn det ville ha hatt om den største grunnkvoten ble lagt «i bunn».

Ved behandlingen av strukturmeldingen [St. Meld. 21 (2006-2007)] berørte næringskomiteen denne problemstillingen på følgende vis [på s. 23-4 i Innst. S. nr. 238 (2006-2007)]: *«Flertallet vil for øvrig påpeke at omfordelingen av strukturkvoter innad i ringnotgruppen, etter utløpet av tidsbegrensningen, kan komme til å gi som resultat forholdsvis store relative forskjeller i kvotegrunnlag i en gruppe som ellers er rimelig homogen. Dette kan være uheldig, og flertallet vil derfor be Regjeringen vurdere justeringer i basiskvotene når den tid kommer. Siktemålet med en slik justering må være å jevne ut forskjellene mellom fartøyene i gruppen, i samråd med næringens organisasjoner.»*

Kvotefordeling, og den omfordeling som skjer ved strukturgevinstfordelingen, er et politisk spørsmål. Tidsbegrensningen var i sin tid et virkemiddel for å a) å motvirke konsentrasjon av kvoter på få hender, b) å motvirke en økning i kvotepriser, og c) styrke fellesskapets styringsmuligheter i samsvar med de fiskeripolitiske mål. Den skulle signalisere samfunnets styringsrett og være et uttrykk for at fiskeressursene tilhører fellesskapet.

Da tidsbegrensningen ble vedtatt bestod ringnotgruppa av 85 fartøy, og strukturgraden i gruppa var på 14 %. I dag er det 71 fartøy tilbake og strukturgraden er på 26 %. Vi finner fartøy med grunnkvoter som varierer mellom 256 og 500 basistonn, og med et samlet kvotegrunnlag (grunn- og strukturkvote) fra 256 til 850 basistonn. Med dagens fordeling og overskuende effekter for fordeling av strukturgevinst så vil det minste fartøyet ha en grunnkvote på 344 faktorer når all (forutsigbar) strukturgevinst er fordelt i 2042, mens fartøy med de største grunnkvotene (basistonn) vil sitte igjen med 672 faktorer – nesten det doble av fartøyet med minst grunnkvote.

Denne problemstillingen er til stede i de fleste fartøygruppene: Størrelsene på grunnkvotene varierer i de ulike fartøygruppene. I torsketrål finner vi grunnkvoter mellom 0,35 og 1 faktor (eller 1,32 for sei i nord og 1,4 for sei i sør for enkelte). I pelagisk trål varierer grunnkvotene med mellom 139 og 210 basistonn. I konvensjonell havfiskeflåte varierer grunnkvotene fra 0,71 til 1,14 for torsk. Også i kystgruppene varierer grunnkvotene innen de ulike hjemmelslengde-/strukturgruppene, eksempelvis fra 6,52 til 10,25 for hjemmelslengdegruppa mellom 15 og 21 meter i fisket etter torsk.

Det kan være interesse blant aktører i flåten for å kunne «bygge» opp grunnkvotene til større grunnkvoter for å sikre et best mulig driftsgrunnlag, også utover de tilfeller der man har strukturert inn den største grunnkvoten i perioden da disse var uttalt tidsavgrensede. En måte å gjøre det på er ved fordeling av strukturgevinst. Dersom man gir anledning til de som har små grunnkvoter til å legge strukturgevinsten til disse, helt opp til det nivået som er på de største grunnkvotene i gruppen, så kan homogeniteten i fartøygruppene ivaretas – dersom det er ønskelig. Dette kan hevdes å stå i ett visst motsetningsforhold til det politiske målet om flåtediversitet, med en fiskeflåte bestående av

både store og små fartøy, til tross for at man tilrettelegger for oppbygging utelukkende innenfor flåte-/strukturgrupper. En slik tillempling vil også ha fordelingsmessige konsekvenser med tanke på strukturgevinstfordelingen. Dersom tidlige strukturgevinsttildelinger gir økt individuelle grunnkvoter så vil det ha effekt på seinere strukturgevinsttildelinger. Særlig i de tilfeller der grunnkvotene gir all eller størst uttelling (Modell 2 eller Modell X).

3 Hva ber vi høringsinstansene uttale seg om?

Høringsnotatet tar i hovedsak for seg fordelingen av strukturgevinst når tidsbegrensningen på strukturkvoter starter å utløpe fra 2026. Sentralt for drøftingen er tre ulike modeller for fordeling, der to modeller er hørt tidligere (Modell 2 og Modell 3 fra tidligere høringsnotat) og en ny fordelingsmodell (Modell X) som er utformet med utgangspunkt i et høringsinnspill fra Norges Fiskarlag. Modellene er relaterte og tildeler all strukturgevinst til fartøygruppene som har tatt del i struktureringen, men avviker fra hverandre med tanke på om, og eventuell hvor mye, som skal tildeles eksisterende gjenværende strukturkvoter ved tidspunktet for fordeling.

Ingen av modellene som høres vil være til hinder for at Staten på et senere tidspunkt innfører nye tiltak, eventuelt ved å erstatte tidligere innførte ordninger, i samsvar med prinsippet i havressursloven § 2: «*Dei viltlevande marine ressursane ligg til fellesskapet i Noreg.*»

Igen ber vi høringsinstansenes syn på hvilken modell som bør ligge til grunn for fordeling av strukturgevinst når tidsbegrensningen på strukturkvoter utløper, men der alternativene er bedre konkretisert og innsnevret enn ved forrige høringsnotat. I noen tilfeller kan tildelt strukturgevinst bidra til at fartøy får en sum av kvotefaktorer som overstiger gjeldende kvotetak. Departementet ber om høringsinstansenes syn på hvordan dette skal håndteres: Bør strukturgevinst som overstiger kvotetak for enkeltfartøy holdes tilbake og tildeles øvrige fartøy i gruppen, etter valgt modell? Eller bør fartøy dette gjelder gis et begrenset tidsrom for å tilpasse seg dette og oppfylle gjeldende kvotetaksbestemmelser, etter tildeling av strukturgevinst?

Relatert til det over ber vi også om høringsinstansenes syn på om strukturgevinst til grunnkvoter fra utløpt tidsbegrensning på strukturkvoter skal gis som en egen kvotetype, et såkalt «strukturgevinsttillegg». Videre om strukturgevinsttillegget bør ha samme grad av omsettelighet som dagens strukturkvotefaktorer. Alternativt om det skal gis en tidsbegrensning på 20 år, slik som hittil tildelte strukturkvoter i perioden etter 2007.

Et siste spørsmål som høringsinstansene bes ta stilling til er om det skal gis anledning for fartøyene som mottar strukturgevinst å benytte denne til å øke sin grunnkvote, i de tilfeller der den er under et visst nivå. Dette kan gjøres gjeldende i alle, eller bare i noen strukturgrupper, noe departementet ønsker høringsinstansenes syn på. Videre bes det om tilbakemelding om hvorvidt det er ønskelig at alle fartøy i gruppen gis anledning til å «bygge opp» strukturkvoten til den høyeste grunnkvoten som i dag er i fisket, eller om det skal settes andre begrensninger.

VEDLEGG:



Figur 6 Strukturgevinstfordeling – et stilisert eksempel av en fartøygruppe – fordelt etter Modell 2, Modell X og Modell 3 (fra øverst til nederst), før (2027), under (2028), og etter fordeling



Figur 7 Illustrasjon (stilisert eksempel) av ulike strukturgevinstfordeling etter Modell 2, Modell X og Modell 3 for hvordan fordelingen påvirker strukturinsentivene for «lengelevende» strukturkvoter