

**NOU**

Norges offentlige utredninger 2016: 26

# Et fremtidsrettet kvotesystem



# Norges offentlige utredninger

## 2016

Seriens redaksjon:  
Departementenes sikkerhets- og serviceorganisasjon  
Informasjonsforvaltning

---

1. Arbeidstidsutvalget  
*Arbeids- og sosialdepartementet*
2. Endringer i verdipapirhandelloven  
– flagging og periodisk rapportering  
*Finansdepartementet*
3. Ved et vendepunkt: Fra ressursøkonomi til  
kunnskapsøkonomi  
*Finansdepartementet*
4. Ny kommunelov  
*Kommunal- og moderniseringsdepartementet*
5. Omgåelsesregel i skatteretten  
*Finansdepartementet*
6. Grunnlaget for inntektsoppgjørene 2016  
*Arbeids- og sosialdepartementet*
7. Norge i omstilling – karriereveiledning  
for individ og samfunn  
*Kunnskapsdepartementet*
8. En god alliert – Norge i Afghanistan 2001–2014  
*Utenriksdepartementet og Forsvarsdepartementet*
9. Rettferdig og forutsigbar – voldsskadeerstatning  
*Justis- og beredskapsdepartementet*
10. Evaluering av garantireglene i  
bustadoppføringslova  
*Justis- og beredskapsdepartementet*
11. Regnskapslovens bestemmelser om  
årsberetning mv.  
*Finansdepartementet*
12. Ideell opprydding  
*Kulturdepartementet*
13. Samvittighetsfrihet i arbeidslivet  
*Arbeids- og sosialdepartementet*
14. Mer å hente  
*Kunnskapsdepartementet*
15. Lønnsdannelsen i lys av nye økonomiske  
utviklingstrekk  
*Finansdepartementet*
16. Ny barnevernslov  
*Barne- og likestillingsdepartementet*
17. På lik linje  
*Barne- og likestillingsdepartementet*
18. Hjertespråket  
*Kommunal- og moderniseringsdepartementet*
19. Samhandling for sikkerhet  
*Forsvarsdepartementet*
20. Aksjeandelen i Statens pensjonsfond utland  
*Finansdepartementet*
21. Stiftelsesloven  
*Nærings- og fiskeridepartementet*
22. Aksjelovgivning for økt verdiskaping  
*Nærings- og fiskeridepartementet*
23. Innskuddsgaranti og krisehåndtering  
i banksektoren  
*Finansdepartementet*
24. Ny straffeprosesslov  
*Justis- og beredskapsdepartementet*
25. Organisering og styring av spesialisthelsetjenesten  
*Helse- og omsorgsdepartementet*
26. Et fremtidsrettet kvotesystem  
*Nærings- og fiskeridepartementet*

Omslagsbilde:  
Collage, 07 PrintMedia  
Båten Smaragd, Eivind M. Sævik  
Trebåt på bølgen, Norges sjomatråd/Johan Wildhagen  
Berlevåg, Halvard Wensel  
Illustrasjon ved NFD

**NOU**

Norges offentlige utredninger **2016: 26**

# Et fremtidsrettet kvotesystem

Utredning fra et utvalg oppnevnt ved kongelig resolusjon 19. juni 2015.  
Avgitt til Nærings- og fiskeridepartementet 14. desember 2016.

ISSN 0333-2306  
ISBN 978-82-583-1311-0

---

07 PrintMedia AS



## Til Nærings- og fiskeridepartementet

Utvalget for kvotesystemet og ressursrente i fiskeriene ble oppnevnt ved kongelig resolusjon 19. juni 2015. Utvalget gir med dette sin utredning.

Oslo, 14. desember 2016

Arild O. Eidesen  
(leder)

Gudrun Bugge Andvord

Roger Hansen

Per Sandberg

Erlend Bullvåg

Rolf Guttorm Kristoffersen

Kathrine Tveiterås

Christian Halstensen

Linda Nøstbakken

Liv B. Ulriksen

---

Jan Frederik Danielsen

Kjersti Vartdal

Peter Gullestad

Torgeir Johnsen

# Innhold

<b>1</b>	<b>Sammensetning, mandat og avgrensning</b> .....	9	4.5	Legitimitet .....	26
1.1	Utvalgets sammensetning .....	9	4.6	Oppsummering .....	28
1.2	Utvalgets mandat .....	9	<b>5</b>	<b>Dagens system for tildeling av kvoter</b> .....	29
1.2.1	Bakgrunn .....	9	5.1	Konsesjoner og deltakeradganger	29
1.2.2	Utvalgets oppgaver .....	10	5.2	System for kvotetildeling .....	30
1.3	Utvalgets forståelse av mandatet ..	10	5.2.1	Fordeling innad i grupper – hjemmelslengde og kvotefaktorer	32
1.4	Utvalgets arbeid .....	11	5.2.2	Fordeling på fartøy – fartøykvoter eller maksimalkvoter? .....	32
<b>2</b>	<b>Sammendrag og utvalgets anbefalinger</b> .....	12	5.2.3	Kvotepakker .....	32
2.1	Oppsummering av utvalgets forslag til tiltak .....	13	5.2.4	Åpne grupper .....	33
2.1.1	Forslag til grunnsystem .....	13	5.2.5	Særkvoter/ekstrakvoter .....	33
2.1.2	Kortsiktig fleksibilitet innenfor kvoteåret .....	13	5.2.6	Ordninger for fleksibilitet innenfor kvoteåret .....	34
2.1.3	Langsiktig kapasitetstilpasning ....	14	5.3	Vurdering av dagens system for tildeling av kvoter .....	35
2.1.4	Innkrevning av ressursrente .....	14	5.3.1	Effektivitetsutfordringen .....	35
<b>3</b>	<b>Noen hovedtrekk ved utviklingen av kvote-reguleringer i forvaltningen av norske fiskerier</b> .....	15	5.3.2	Fleksibilitetsutfordringen .....	37
3.1	Innledning .....	15	5.3.3	Legitimitetsutfordringen .....	37
3.2	Forvaltning av fisket før kvotesystemet .....	15	5.4	Et forenklet kvotesystem for framtiden .....	38
3.3	Grunnlaget for ressursforvaltning – bestandsrådgivning og fastsettelse av totalkvoter .....	16	5.4.1	Fisketillatelser .....	38
3.4	Regulering av adgang til fisket – deltakerloven og trålerloven .....	16	5.4.2	Kvotefaktorer .....	38
3.4.1	Spesielle tillatelser uten tidsbegrensning i havfiskeflåten ...	16	5.4.3	Ekstrakvoteordninger .....	39
3.4.2	Regulering av årlig deltakelse i kystfiskeflåten .....	17	5.4.4	Avsetninger til åpne grupper .....	39
3.5	Regulering av fisket – fastsettelse av kvoter .....	18	5.4.5	Fleksibilitetsordninger .....	40
3.5.1	Fordeling av nasjonale kvoter på flåtegrupper .....	19	5.4.6	Kvotemarked .....	40
3.5.2	Fordeling av gruppekvoter – fartøykvoter og maksimalkvoter ...	19	5.4.7	Fartøykvote .....	41
3.6	Regulering av kapasitet – strukturordningene .....	21	5.4.8	Gruppeinndelingen i kystflåten ....	41
3.7	Fleksibilitet innenfor kvoteåret .....	22	5.5	Oppsummering .....	42
3.8	Oppsummering .....	22	<b>6</b>	<b>Strukturkvoteordningen</b> .....	43
<b>4</b>	<b>Formål og kjennetegn ved et framtidrettet kvotesystem</b> .....	23	6.1	Strukturkvoteordningen .....	43
4.1	Innledning .....	23	6.2	Effekter av strukturtiltak i fiskeflåten .....	44
4.2	Formål og juridisk forankring .....	23	6.2.1	Kapasitetsutvikling .....	44
4.3	Effektivitet .....	25	6.2.2	Utvikling i antall tillatelser .....	45
4.4	Fleksibilitet .....	26	6.2.3	Driftsdøgn .....	46
			6.2.4	Distriktsmessige effekter .....	46
			6.2.5	Strukturstatus .....	48
			6.2.6	Lønnsomhet .....	49
			6.2.7	Konsekvenser for landindustrien ..	51
			6.3	Fartøy uten tilgang til strukturkvoteordning – fartøygruppen under 11 meter (hjemmelslengde)	52
			6.3.1	Samfiskeordningen .....	52
			6.3.2	Lønnsomhet for fartøygruppen under 11 meter .....	53
			6.4	Vurdering av dagens system .....	53
			6.4.1	Effektivitetsutfordringen .....	53

6.4.2	Fleksibilitetsutfordringen .....	54	8.3.1	Kortsiktig utnyttelse av eksisterende kapasitet .....	83
6.4.3	Legitimitetsutfordringen .....	55	8.3.2	Langsiktig kapasitetstilpasning ....	83
6.5	Strukturtilpasning i framtiden .....	56	8.3.3	Innkrevning av ressursrente .....	83
6.5.1	Tidsbegrensningen .....	58	8.3.4	Konsekvenser .....	83
6.5.2	Øvrige virkemidler i strukturordningen .....	62	8.4	Alternative kvotesystemer .....	85
6.5.3	Modifisering av binding mellom fartøy og rettighet .....	62	8.4.1	Kortsiktig utnyttelse av eksisterende kapasitet .....	85
6.5.4	Utvidet adgang til splitting: oppdeling av kvotepakker .....	63	8.4.2	Langsiktig kapasitetstilpasning ....	85
6.5.5	Strukturtilpasning for fartøy under 11 (13) meter .....	63	8.4.3	Innkrevning av ressursrente .....	86
6.6	Oppsummering .....	64	8.5	Modell 1: Strukturkvotesystem med fangstavgift .....	86
<b>7</b>	<b>Ressursrente og innkreving av ressursrente .....</b>	<b>65</b>	8.5.1	Kortsiktig utnyttelse av eksisterende kapasitet .....	86
7.1	Innledning om ressursrente .....	65	8.5.2	Langsiktig kapasitetstilpasning ....	86
7.2	Ressursrente i norske fiskerier .....	66	8.5.3	Innkrevning av ressursrente .....	86
7.2.1	St.meld. nr. 21 (2006–2007) Strukturpolitikk for fiskeflåten .....	66	8.5.4	Konsekvenser .....	86
7.2.2	Havressursloven .....	67	8.6	Modell 2: Felles kvotebeholdning	87
7.2.3	Skatteutvalget og Tveteråsutvalget	67	8.6.1	Kortsiktig utnyttelse av eksisterende kapasitet .....	88
7.3	Dagens situasjon .....	68	8.6.2	Langsiktig kapasitetstilpasning ....	88
7.3.1	Beregning av størrelsen på ressursrenten gitt dagens reguleringsregime .....	68	8.6.3	Innkrevning av ressursrente .....	89
7.3.2	Forhold som gjør at realisert ressursrente er lav .....	68	8.6.4	Konsekvenser .....	89
7.4	Vurdering av dagens situasjon i forhold til kriteriene .....	70	8.7	Modell 3: Individuell tilpasning med nøytral særskatt .....	90
7.5	Realisering av ressursrente .....	71	8.7.1	Kortsiktig utnyttelse av eksisterende kapasitet .....	90
7.5.1	Anslag på potensiell ressursrente	71	8.7.2	Langsiktig kapasitetstilpasning ....	91
7.5.2	Innkrevning av ressursrente .....	71	8.7.3	Innkrevning av ressursrente .....	91
7.5.3	Andre lands behandling av ressursrente .....	72	8.7.4	Konsekvenser .....	91
7.6	Mulige innkrevingsmodeller .....	73	8.8	Sammenligning av modellene .....	92
7.6.1	Ressursrenteskatt på overskudd basert på selskapsskattesystemet	73	<b>9</b>	<b>Utvalgets forslag til et fremtidsrettet kvotesystem .....</b>	<b>94</b>
7.6.2	Ressursavgift .....	75	9.1	Forslag til grunnsystem (jf. kap 5.4) .....	94
7.6.3	Auksjon av kvotefaktorer .....	77	9.1.1	Fisketillatelser .....	94
7.6.4	Utleie av kvoter fra en kvotebeholdning .....	78	9.1.2	Kvotefaktor som felles enhet .....	94
7.7	Mulige anvendelsesområder .....	79	9.1.3	Justering av gruppeinndelingen i kystflåten .....	95
7.7.1	Sysselsetting og bosetting i kystsamfunnene .....	79	9.1.4	Gruppesammenslåing havfiskeflåten .....	95
7.7.2	Forvaltningskostnader .....	79	9.1.5	Åpne grupper .....	95
7.7.3	Fordeling i tråd med politiske prioriteringer .....	80	9.1.6	Regionale bindinger .....	95
<b>8</b>	<b>Alternative modeller for et fremtidsrettet kvotesystem .....</b>	<b>81</b>	9.1.7	Ekstrakvoteordninger .....	96
8.1	Innledning .....	81	9.1.8	Fartøykvoter .....	96
8.2	Vurderingskriterier .....	81	9.2	Kortsiktig fleksibilitet innenfor kvoteåret (jf. kap. 5.4) .....	96
8.3	Dagens kvotesystem .....	82	9.2.1	Leie av kvoter innenfor et kvoteår	96
			9.2.2	Felles markedsplass .....	97
			9.3	Langsiktig kapasitetstilpasning ....	97
			9.3.1	Tidsbegrensningen i dagens strukturkvoteordning .....	97
			9.3.2	Ordning for sammenslåing og kjøp og salg av kvotefaktorer .....	99

9.3.3	Avkortning .....	100	9.4.3	Forslag fra utvalgsmedlem Roger Hansen .....	103
9.3.4	Kondemnering .....	100	9.4.4	Forslag fra medlemmene Christian Halstensen og Per Sandberg om ressursavgift ....	103
9.3.5	Kvotetak og eierkonsentrasjon .....	100			
9.4	Innkrevning av ressursrente (jf. kap 7) .....	100	<b>10</b>	<b>Konsekvenser av utvalgets forslag</b> .....	105
9.4.1	Forslag fra utvalgets flertall, medlemmene Gudrun Bugge Andvord, Erlend Bullvåg, Arild O. Eidesen, Rolf Guttorm Kristoffersen, Linda Nøstbakken, Kathrine Tveiterås og Liv Ulriksen om skattlegging av realisert ressursrente .....	100	10.1	Samfunnsøkonomiske konsekvenser .....	105
9.4.2	Tilleggsmerknad fra medlemmene Arild O. Eidesen, Linda Nøstbakken og Kathrine Tveiterås om overskuddsbasert skatt og utleie av statens kvoter .....	103	10.2	Regionale konsekvenser .....	105
			10.3	Konsekvenser for det samiske folk .....	106
			10.4	Administrative konsekvenser .....	106
				<b>Vedlegg</b>	
			1	Stikkordsregister – forklaring av en del relevante kvotebegrep .....	107
			2	Referanser .....	110

## Kapittel 1

# Sammensetning, mandat og avgrensning

### 1.1 Utvalgets sammensetning

---

Ved kongelig resolusjon 19. juni 2015 ble det oppnevnt et utvalg til å gjennomgå kvotesystemet og ressursrente i fiskeriene.

Utvalget har hatt ti medlemmer:

*Leder:*

førstelagmann Arild Eidesen, Tromsø

*Øvrige medlemmer:*

advokat Gudrun Bugge Andvord, Oslo

dekan Erlend Bullvåg, Bodø

daglig leder Christian Halstensen, Bekkjarkvik

fisker og reder Roger Hansen, Skarsvåg

skipper og styreleder Rolf Guttorm Kristoffersen,

Myre

professor Linda Nøstbakken, Bergen

avdelingsdirektør Per Sandberg, Bergen

instituttleder Kathrine Tveiterås, Tromsø

konserndirektør Liv Bortne Ulriksen, Tromsø

Utvalget er et ekspertutvalg der alle medlemmer er oppnevnt med bakgrunn i sin kompetanse og integritet, og skal være uavhengige. Utvalgets sekretariat har bestått av Jan Frederik Danielsen og Kjersti Vartdal fra Nærings- og fiskeridepartementet, Torgeir Johnsen fra Finansdepartementet og Peter Gullestad fra Fiskeridirektoratet.

### 1.2 Utvalgets mandat

---

#### 1.2.1 Bakgrunn

Sjømatindustriutvalget leverte tirsdag 16. desember 2014 sin innstilling i NOU 2014: 16 *Utrødning av sjømatindustriens rammevilkår*. Utvalget drøfter tiltak som skal bidra til bedre lønnsomhet i fiskeindustrien, men peker også på tiltak for øvrige ledd i verdikjeden.

De siste 30 årene har det skjedd en utvikling fra tilnærmet fritt fiske til en gjennomregulert næring med kvoter og restriksjoner på hvem som kan delta i fisket og hvordan fisket skal foregå. Totalkvoten av ulike fiskeslag blir fordelt mellom fartøygrupper, og ulike konsesjons- og deltakergrup-

per blir tildelt kvoter under bestemte vilkår. I Norge er det 15 ulike konsesjonstyper i havfiskeflåten, i tillegg til elleve adgangsbegrensede fiskerier i kystflåten. Totalt er det omlag 20 kvoteregulerte fiskeslag. Slik regulering er viktig ut i fra både ressurs- og samfunnshensyn. Reguleringer må imidlertid tilpasses utviklingen, hvis ikke risikerer man at næringen fastlåses i en uhensiktsmessig struktur.

Strukturkvotesystemet ble innført for i større grad å kunne tilpasse flåten til ressursgrunnlaget. Strukturkvoteordningen har lagt til rette for bedre lønnsomhet i fiskeflåten, og har bidratt til at rederiene har kunnet fornye flåten. Ser man bort fra ringnotgruppen, tildeles over 60 pst. av kvotegrunnlaget i havfiskeflåten i dag som strukturkvoter.

Vi har et kvotesystem som er stabilt og forutsigbart, men samtidig er det lite fleksibelt og gir begrensede muligheter for individuell tilpasning. Selv om strukturkvoteordningen har en viktig funksjon, ser man også at denne ordningen ytterligere sementerer de ulike gruppene, og gir stadig mindre fleksibilitet innad i og mellom grupper.

Dette blir også påpekt fra flertallet i sjømatindustriutvalget:

«Dagens strukturkvoteordning begrenser flåteleddets innovasjonsevne, samt muligheten for effektiv kapasitetsutnyttelse og høyere lønnsomhet, herunder realisering av grunnrenten. Dette elementet representerer etter all sannsynlighet den største potensielle positive økonomiske effekten for verdikjeden som helhet. Dermed begrenses også mulighetene for innovasjoner i vertikal koordinering med sjømatindustrien, og slik også lønnsomhet og verdiskaping i foredlingsleddet.»

Fiskeriressursene utgjør betydelige verdier for det norske samfunnet og gir opphav til ressursrente som til nå ikke vært beskattet. Begrunnelsen for dette har vært at ressursrenten skal tilfalle næringen og kystsamfunnene. Det er trolig en be-



tydelig potensiell ressursrente som ikke utløses, bl.a. på grunn av kvotesystemets utforming.

Lønnsomheten i de norske fiskeriene har økt de senere år. Samtidig går mye kapital ut av næringen ved salg for fortsatt drift. Et viktig argument for en ressursrentebeskatning er at det er forholdsvis få aktører som har adgang til å utnytte det knapphetsgodet som fiskeressursene er, og verdiøkningen som skapes ved utnyttning av det knappe godet bør derfor tilføres fellesskapet. Dette er et argument som styrkes jo færre aktører som har en slik adgang.

Forhåndsfastsatt tidsbegrensning i strukturkvoteordningen har vært fjernet og gjeninnført, og er fortsatt omdiskutert. Regjeringens primær-syn er nedfelt i Sundvolden-plattformen, hvor det sies at «(...) strukturerte kvoter skal være tids-uavgrenset». For fiskeflåten er det nødvendig med stabilitet og forutsigbarhet. Det vil derfor være uheldig om vesentlige deler av rammebetingel-sene til stadighet blir endret. Utvalget skal også vurdere spørsmålet om tidsbegrensning av strukturkvoter i sammenheng med en eventuell omleg-ging av kvotesystemet og beskatning av ressurs-renten.

En mulig omlegging av kvotesystemet vil være tidkrevende. Også hensynet til næringens behov for forutsigbarhet tilsier at en slik endring må varsles i god tid. Utvalget skal derfor også vur-dere hva som kan være et egnet tidspunkt for inn-føring av et eventuelt nytt system. For å sikre at næringen på kort og mellomlang sikt gis anled-ning til å tilpasse sin kapasitet til ressursgrunnla-get og holde trinn med produktivitetsveksten i sam-funnet for øvrig, så forutsettes det at strukturkvo-teordningen med eventuelle nødvendige justerin-ger av kvotetak vil fortsette å fungere som nå inn-til et eventuelt nytt system er på plass.

### 1.2.2 Utvalgets oppgaver

Utvalget skal se på hvordan kvotesystemet bør innrettes for framtiden. Viktige elementer er:

- En analyse av alternative systemer som legger til rette for lønnsomhet, realisering av ressurs-renten og at flåten er tilpasset ressursgrunnla-get. Det skal tas hensyn til fleksibilitet og mu-lighet for individuell tilpasning i kvotesystemet
- Synliggjøring av størrelsen på den potensielle ressursrenten
- Evaluering av strukturkvoteordningen som vir-kemiddel
- Vurdering av hvordan spørsmålet om for-håndsfastsatt tidsbegrensning av strukturkvo-ter skal behandles

- Vurdering av hvordan ressursrenten skal be-nyttes i framtiden, herunder alternativer for ressursrentebeskatning
- Vurdering av tidspunkt for innføring av et even-tuelt nytt system.

Utvalget skal innhente Sametingets syn på pro-blemstillinger som kan være relevante for sjøsa-misk næringsutøving og kultur.

Utvalget skal utrede økonomiske, regionale, administrative og andre vesentlige konsekvenser av sine forslag, og av å videreføre dagens system uendret, i samsvar med Utredningsinstruksen.

Utvalget skulle ifølge mandatet avgi innstilling senest 30. september 2016, men har fått utsatt frist for å levere til senest 31. desember 2016.

## 1.3 Utvalgets forståelse av mandatet

Utvalget er bedt om å vurdere innretningen av *kvotesystemet*. Det er tre reguleringssystemer i Norge hvor kvoter er det sentrale. For det første er det fastsettelse av totalkvoter for den enkelte bestand, inkludert internasjonale forhandlinger for delte bestander. For det andre er det systemet som fordeler den nasjonale totalkvoten ned på far-tøynivå. For det tredje er det struktursystemet, som gir anledning til kapasitetstilpasning ved for eksempel å øke et fartøys kvotegrunnlag ved å slå sammen kvoter. Utvalget har avgrenset sitt arbeid til å omfatte de to sistnevnte systemer. Der ikke annet er presisert vil «kvotesystemet» i teksten henviser til begge disse systemene.

Et operativt og teknisk velfungerende kvote-system er helt avgjørende for en korrekt registre-ring, avregning og kontroll med ressursuttaket, og er således en grunnpilar i norsk fiskeriforvalt-ning. Fangstregistreringen gjennom salgslagenes sluttsettelsesystem, og selve den tekniske avreg-ningen av fangst mot kvoter, tolker utvalget til å ligge utenfor mandatet. Kvotesystemet må imid-lertid legge til rette for at slik avregning skal kunne skje mest mulig effektivt og rasjonelt.

Fordeling av den nasjonale totalkvoten kan, teoretisk sett, fordeles på mange ulike måter. Ut-valget er bedt om å analysere alternative systemer. Utvalget tolker likevel ikke mandatet som en oppfordring til å vurdere systemer som bryter med dagens, initiale kvotefordeling mellom grupper og enkeltfartøy. Utvalget har derfor job-bet ut ifra forståelsen av at det er dagens kvote-system som kan forbedres og forenkles. Utvalget har også vektlagt at kvotefordelingen bør være kompatibel med flere alternative systemer som

«legger til rette for lønnsomhet, realisering av ressursrenten og at flåten er tilpasset ressursgrunnlaget».

Struktursystemet er innrettet for langsiktig kapasitetstilpasning. I mandatets ordlyd er utvalget også bedt om å ta hensyn til fleksibilitet og individuell tilpasning i kvotesystemet. Fleksibilitet og individuell tilpasning er sentralt både i kvotefordelingen og i struktursammenheng. Utvalget forstår dette likevel aller mest som et spørsmål om kort-siktige tilpasningsmuligheter innenfor kvoteåret, og vil derfor vurdere forslag som muliggjør dette.

Mandatet inneholder få politiske føringer. Fokuset på lønnsomhet, realisering av ressursrente og kapasitetstilpasning kan tilsi at det etterspørres et kvotesystem der fiskeriene i større grad normaliseres som næring, begrenset av hensynet til ressursene. Dette innebærer at fiskerinæringen i større grad reguleres etter øvrig næringslovgivning, og at andre politiske prioriteringer ivaretas med andre virkemidler, for eksempel gjennom ulike velferdsordninger. Dagens system har mange mekanismer som ivaretar andre hensyn enn det næringsmessige, primært at forvaltningen av ressursene skal legge til rette for å sikre sysselsetting og bosetting på kysten. Dette hensynet er også nedfelt som formål i lovene som regulerer adgang til, og utøvelse av, fiske.

Utvalget har ikke forstått mandatet som en oppfordring til å bryte med eksisterende formålsparagrafer. Utvalget baserer sitt arbeid på at de marine ressursene ligger til fellesskapet i Norge, og at forvaltningen av disse skal komme fellesskapet til gode. Det er imidlertid ikke gitt hva som er

den mest formålstjenlige løsningen på dette til enhver tid. En friere tilpasning, som ikke nødvendigvis er hensiktsmessig eller politisk ønskelig i dag, kan bli det på et senere tidspunkt. Et kvotesystem som skal innrettes for fremtiden, bør derfor ha en grunnstamme som tåler endringer i behov eller politiske prioriteringer. Utvalget vil derfor skille mellom endringer i selve kvotetildelingen for å imøtekomme dette, og samtidig foreslå ulike løsninger for tilpasning i systemet for øvrig.

## 1.4 Utvalgets arbeid

---

Utvalget har hatt 17 utvalgsmøter, derav sju to-dagersmøter. Utvalget har hatt møte med Sameetinget og næringsorganisasjoner. Utvalget har også gjennomført et åpent høringsmøte.

Det har vært bestilt en utredning av Petter Holm om legitimitetsspørsmålet i norske fiskerier,<sup>1</sup> som utvalget også har bedt juridisk fakultet i Oslo om å kommentere på. Nofima har på bestilling fra utvalget gjennomført en konsekvensanalyse av ulike modeller for et fremtidsrettet kvotesystem.<sup>2</sup> Rapportene har tjent som innspill til utvalgets diskusjoner.

---

<sup>1</sup> P. Holm (Norges Fiskerihøgskole, UiT – Norges arktiske universitet) og E. Henriksen (Nofima): *Om legitimitetsspørsmål i ressurs og kvotepolitikk*. Rapport nr. 20/2016. Nofima, Tromsø

<sup>2</sup> Ø. Hermansen og J.R. Isaksen: *Enkeltelementer og helhetsløsninger for alternative kvotesystemer*. Rapport nr. 54/2016. Nofima, Tromsø

## Kapittel 2

# Sammendrag og utvalgets anbefalinger

Kvotesystemet i norsk og internasjonal fiskeriforvaltning er viktige verktøy for å hindre overbeskatning, og for å gjenoppbygge nedfiskede bestander. Kvotesystemet spiller også en sentral rolle for å kunne nå målsettingen om å maksimere det langsiktige utbyttet av fiskeressursene, og for å fordele knappe ressurser på deltagende fartøy.

Kapittel 3 gir en beskrivelse av utviklingen i fiskeriene, fra fisket var fritt og åpent for alle, til det har blitt en adgangsbegrenset og gjennomregulert næring. Utgangspunktet var fiskets rolle som samfunnsbærer langs kysten. På dette grunnlaget ble prinsipper om en fiskereid flåte og en begrenset trålflåte etablert. Overfiske var et vendepunkt for sektoren, og hensynet til ressursene har etablert seg som et overordnet hensyn i norsk fiskeriforvaltning. I tråd med den økonomiske utviklingen og generelle produktivitetsøkningen i samfunnet, har kvotesystemet også fått mekanismer for å ivareta lønnsomheten i næringen. Systemets utvikling har vært svar på ulike utfordringer som næring og forvaltning til enhver tid har stått overfor.

Kapittel 4 drøfter formålene med kvotesystemet. Havressursloven slår fast at de marine ressursene tilhører fellesskapet i Norge. Myndighetene er derfor gitt et forvaltningsansvar for å påse at ressursene forvaltes i overensstemmelse med fellesskapets interesser. Formålene er å sikre en miljømessig og samfunnsøkonomisk bærekraftig forvaltning, samt å medvirke til å sikre sysselsetting og bosetting i kystsamfunnene. Disse formålene står tidvis i motsetning til hverandre, og må balanseres på en god måte. Dette innebærer at det norske kvotesystemet teoretisk sett kan utformes på flere ulike måter, og likevel være hjemlet i samme lovverk. Utredningen diskuterer tre hovedkriterier for et fremtidsrettet kvotesystem: effektivitet, fleksibilitet og legitimitet. Disse kriteriene, som utdypes i kapitlet, legges til grunn ved vurdering av dagens system i kapittel 5 og 6, samt ved vurdering av mulige modeller for alternative kvotesystem i kapittel 8.

Kapittel 5 gir en beskrivelse og vurdering av dagens system for kvotetildeling. Dagens system for tildeling av kvoter er rettferdig og forutsigbart, og løser sine oppgaver. Det har overlevd store endringer, og angir en grundig framgangsmåte for å fordele de nasjonale kvotene til fartøynivå. Samtidig er kvotesystemet komplisert, uoversiktlig og byråkratisk, og vil neppe være robust i møte med fremtidige behov for tilpasninger. Det er derfor hensiktsmessig å forenkle og harmonisere grunnmekanismene i kvotesystemet slik at det er bedre tilpasset næringens og samfunnets endrede behov. Kapitlet peker også på mulige endringer som vil kunne gjøre kvotesystemet mer fremtidsrettet.

Kapittel 6 gir en beskrivelse og vurdering av dagens strukturkvoteordning. Dagens strukturkvoteordninger er omdiskutert. De fleste er enige om at det være en form for effektiviseringsordning for fiskeflåten, men det er til dels stor uenighet om kvotetak, tidsbegrensning og hvilke fartøygrupper som bør ha tilgang til strukturkvoteordning. Kapitlet avslutter med en drøfting av de ulike elementene og hvordan strukturvirkemidler kan utformes i et fremtidsrettet kvotesystem.

I kapittel 7 drøftes ressursrente. Ressursrente er et begrep som betegner den ekstraordinære avkastningen som kan oppstå ved å utnytte en begrenset ressurs. Man beregner gjerne ressursrente som markedsverdi av produktet fratrukket produksjonskostnader for alle innsatsfaktorer, inklusiv arbeidskraft, og alternativ avkastning for kapitalen. Ressursrenten i fiskeriene har blitt omtalt i flere offentlige utredninger og dokumenter som er forelagt Stortinget etter 1990. Det er likevel ingen beskatning av ressursrentene i fiskeriene. Kapitlet redegjør for størrelsen på ressursrenten og drøfter ulike innkrevingsmodeller og eventuelle anvendelsesområder for ressursrenten.

Mandatet ber om en vurdering av alternative systemer som legger til rette for lønnsomhet, fleksibilitet, realisering av ressursrenten og en fiskeflåte tilpasset ressursgrunnlaget. I kapittel 8 drøftes og vurderes tre alternative modeller for framti-

dige kvotesystemer. Modellene er prinsipielt forskjellige med tanke på hvordan de ulike formålene i fiskeriforvaltningen innfris via kvotesystemet, men felles for alle tre modellene er at de inneholder et element som omhandler kortsiktig fleksibilitet ved mulighet til kvoteleie innenfor kvoteåret, langsiktig kapasitetstilpasning ved sammenslåing og splitting av kvotefaktorer, samt system for innkreving av ressursrente. Disse modellene må ikke forveksles med utvalgets forslag som presenteres i kapittel 9 og oppsummeres i 2.1.

## 2.1 Oppsummering av utvalgets forslag til tiltak

Utvalgets forslag tar utgangspunkt i at gjeldende lovgivning skal bestå. Det vil si at forslagene ikke skal bryte med formålsparagrafene i de viktigste fiskerilovene havressursloven og deltakerloven.

Forslagene bør vurderes og bedømmes som et samlet hele, der utvalget har søkt å balansere hensynet til næringens behov for forutsigbarhet og lønnsomhet på den ene side, avstemt mot samfunnets øvrige forventninger og fiskeripolitiske mål på den andre. Dersom kvotesystemet effektiviseres i tråd med flertallets forslag, mener et samlet utvalg at det bør innføres en form for innkreving av ressursrenten i fiskeriene.

### 2.1.1 Forslag til grunnsystem

*Utvalget foreslår følgende:*

- Fisketillatelse erstatter konsesjoner og deltakeradganger. Fisketillatelse har ikke en fastsatt tidsbegrensning.
- Hver fisketillatelse angir kvotefaktorer for hvert kvoteregulerte fiskeslag som inngår i tillatelsen. Faktoren er et uttrykk for hvor stor andel fisketillatelsen har av de årlige totalkvotene til fordeling. Fartøyets årlige kvantum framkommer ved å multiplisere fisketillatelsens kvotefaktor med totalkvoten som skal fordeles. Faktoren er med andre ord et fartøys faste andeler av totalkvoten for de enkelte fiskeslag.
- Avsetninger til ekstravoteordninger (rekrutteringskvoter, kvotebonus levendefangst, mv.) begrenses til det som kan begrunnes ut fra effektiv ressursbruk. Ekstravoter tas av totalkvoten. Etter at totalkvoten er avkortet med den andel som skal brukes til ekstravoter, fordeles resten til de ulike fartøy etter den faktor som fremkommer av det enkelte fartøys fisketillatelse.
- I fisket etter torsk, hyse og sei avsettes en fast andel til fiske i åpen gruppe. Rekruttering til fiskeyrke bør som hovedregel skje gjennom åpen gruppe. Nytildelinger av fisketillatelse bør unngås, men ekstravoter kan fortsatt være et virkemiddel for å tilgodese politisk prioriterte tiltak, geografiske områder eller enkeltfiskere.
- Hjemmelslengde erstattes med faktisk lengde der dette er relevant i regler om utskifting, forlengelse, sammenslåing (strukturering) og i de årlige reguleringene.
- Kvotesystemet bør i størst mulig grad reguleres ved hjelp av garanterte fartøykvoter. Et fremtidsrettet kvotesystem bør påskynde denne utviklingen.
- For å opprettholde en variert flåtestruktur etableres det fysiske grenser på 11 og 15 meter faktisk lengde. Fartøy under 11 meter kan ikke skiftes ut eller forlenges utover 11 meter. Tilsvarende vil fartøy mellom 11 og 15 meter ikke kunne forlenges eller skiftes ut med fartøy over 15 meter. Grensen på 21 meter oppheves.
- Gjeldende gruppeinndeling i havfiskeflåten videreføres, men gruppene ringnot og pelagisk trål kan slås sammen til én gruppe, og likeledes foreslås seitrål og torsketral slått sammen til én gruppe.
- Kvotefaktorene i en fisketillatelse samles ikke lenger i pakker. Hver fisketillatelse har en faktor for hver bestand den har tillatelse til å fiske etter. Kvoteutvekslingen vil ivareta hensyn som kvotepakkene var ment å ivareta i reguleringssystemet, som eksempelvis bifangst. Splitting av kvotepakkene gir grunnlag for spesialisering og fleksibilitet både på kort og lang sikt.

### 2.1.2 Kortsiktig fleksibilitet innenfor kvoteåret

- Utvalget foreslår at dagens spesialordninger (samfiskeordning, slumpfiskordning, mv.) erstattes av en ordning med adgang til (ut)leie av deler av et fartøys kvotebeholdning for å gi større fleksibilitet. Denne utvekslingsordningen vil gjelde innenfor kvoteåret i lukkede fiskerier som er regulert med fartøykvoter, mellom fartøy innen de samme fartøygrupper som gjelder ved langsiktige effektiviseringsordninger
- Utvalget anbefaler at adgangen til å leie ut begrenses, og foreslår en grense på inntil 20 pst. av verdien av det enkelte fartøys samlede fartøykvotebeholdning.

- Det etableres en felles markeds plass for utveksling av kvoter.
- Utvalgets medlem Roger Hansen foreslår at det også settes et tak på *innleie* av kvoter i tonn, begrenset til maks 50 pst av leiefartøyets kvotebeholdning av samme art. Dette medlem foreslår videre at det stilles krav om at fisker på årsbasis må ha fisket minst 60 pst. av fartøyets kvotebeholdning regnet i verdi for å få adgang til å leie ut kvote påfølgende år.

### 2.1.3 Langsiktig kapasitetstilpasning

#### *Tidsbegrensningen i dagens strukturkvoteordning*

- Utvalgets flertall, medlemmene Gudrun Bugge Andvord, Erlend Bullvåg, Arild O. Eidesen, Christian Halstensen, Rolf Guttorm Kristoffersen, Linda Nøstbakken, Per Sandberg, Kathrine Tveiterås og Liv Ulriksen, foreslår at dagens strukturkvoteordning med tidsbegrensninger på 20/25 år erstattes av en ordning uten slik tidsbegrensning som, foruten adgang til sammenslåing av fisketillatelse der fartøy trekkes permanent ut av fiske, også gir mulighet for salg av deler av et fartøys beholdning av kvotefaktorer.
- Utvalgets flertall, medlemmene Gudrun Bugge Andvord, Erlend Bullvåg, Arild O. Eidesen, Christian Halstensen, Rolf Guttorm Kristoffersen, Linda Nøstbakken, Per Sandberg, Kathrine Tveiterås og Liv Ulriksen foreslår en avkorting eller en neddiskontering som kan være basert på antall gjenstående år før utløp av den enkelte strukturkvote.
- Utvalgets flertall, medlemmene Gudrun Bugge Andvord, Erlend Bullvåg, Christian Halstensen, Rolf Guttorm Kristoffersen, Per Sandberg og Liv Ulriksen foreslår at den delen av strukturkvotene som faller tilbake til fellesskapet skal fordeles på fartøyene i de respektive fartøygrupper slik de i dag er definert.
- Utvalgets medlemmer, Arild O. Eidesen, Kathrine Tveiterås og Linda Nøstbakken mener staten bør opprette en statlig kvotebeholdning når strukturkvotene konverteres. Dette innebærer at de som i dag har strukturkvoter vil beholde en andel av disse på lik linje med grunnkvotene, mens en andel går til en felles kvotebeholdning og resten fordeles i de respektive fartøygruppene.

- Utvalgets medlem Roger Hansen mener at strukturkvotene fortsatt bør ha en tidsbegrensning og foreslår en felles hjemfallsdato satt til 2040.

#### *Andre begrensninger i langsiktig kapasitetstilpasning*

- Utvalget foreslår å avvikle de ulike former for avkorting som nå gjelder ved salg og strukturering.
- Utvalget foreslår å avvikle kondemneringskravet for fartøy som allerede har hatt tilgang til strukturkvoteordning i en periode.
- Utvalget mener at det fortsatt skal være kvotetak og at disse fortsatt skal kunne heves i takt med næringsmessige krav og behov, som avveies mot andre hensyn som geografisk og eiermessig konsentrasjon.
- Utvalget mener at fartøy under 11 meter også skal få tilgang til en sammenslåingsordning. Denne gruppen må imidlertid, i denne omgang, få et lavere kvotetak enn resten av kystflåten.

### 2.1.4 Innkreving av ressursrente

- Utvalgets flertall, medlemmene Gudrun Bugge Andvord, Erlend Bullvåg, Arild O. Eidesen, Rolf Guttorm Kristoffersen, Linda Nøstbakken, Kathrine Tveiterås og Liv Ulriksen, foreslår å innføre et særskattesystem for å skattlegge ressursrenten i fiskeriene.
- Utvalgets medlemmer Arild O. Eidesen, Linda Nøstbakken og Kathrine Tveiterås foreslår videre at staten ved konvertering av strukturkvoter avkorter disse og oppretter en kvotebeholdning. Kvotebeholdningen kan leies ut som årlige kvoter og skape statlig proveny.
- Utvalgets medlem Roger Hansen foreslår primært at ressursrenten i utgangspunktet skal tilfalle kystsamfunnene ved fortsatt aktivitet, sysselsetting og verdiskapning. Sekundært vil dette medlem støtte forslaget om å leie ut en statlig kvotebeholdning for å gi et proveny fra næringen.
- Utvalgets medlemmer Christian Halstensen og Per Sandberg foreslår at det etableres en ressursavgift på førstehåndsomsetningen i fisket. Gevinst ved salg av fisketillatelse særbeskattes.



## Kapittel 3

# Noen hovedtrekk ved utviklingen av kvotereguleringer i forvaltningen av norske fiskerier

### 3.1 Innledning

---

Kvoter i norsk og internasjonal fiskeriforvaltning utgjør i dag viktige verktøy for å hindre overbeskatning, og for å gjenoppbygge nedfiskede bestander. Videre spiller kvoter en sentral rolle for å kunne nå målsettingen om å maksimere det langsiktige utbyttet av fiskeressursene, og for å fordele knappe ressurser på deltagende fartøy.

Det er i prinsippet to hovedtilnærminger til hvordan beskatningen av ressursene kan reguleres. Den ene er å begrense innsatsen i fisket, det vil si å regulere hvor mange og hvilke fartøy som får delta, eventuelt også med ytterligere begrensninger som for eksempel antall fiskedøgn. Den andre tilnærmingen er å begrense uttaket, det vil si å regulere hvor mange tonn som skal fiskes.

I norske fiskerier anvendes en kombinasjon av innsats- og uttaksreguleringer. Basert på strukturelt betingede og naturgitte forskjeller, kombineres reguleringene på ulike måter i forskjellige fiskerier og flåtegrupper. Reguleringene har kommet til over tid, og har i samspill mellom næring og forvaltning blitt videreutviklet med et betydelig innslag av prøving og feiling underveis. Handlingsrommet for hva som er politisk gangbare reguleringer har også endret seg over tid. Som et resultat av denne utviklingen er i dag hovedtyngden av norsk fiske, rundt 80 pst. målt i fangstverdi til fisker, underlagt regulering både med hensyn til hvem som kan delta og med begrensninger på hva det enkelte fartøy kan fiske.

I dette kapitlet redegjøres det i korte trekk for utviklingen fra åpen allmenning til etablering av dagens kvoteordninger. Kapitlet starter med etableringen av det institusjonelle rammeverket som kvotesystemet etter hvert er bygd inn i. Deretter beskrives forutsetningene for internasjonal og nasjonal ressursforvaltning kort. Basert på dette utgangspunktet, beskrives framveksten av det norske kvotesystemet, henholdsvis adgangsregulering og fordelingen av de nasjonale totalkvotene

på grupper og videre til fartøynivå. Kapitlet tar også for seg innføringen av strukturordninger som et virkemiddel for å regulere kapasitet.

### 3.2 Forvaltning av fisket før kvotesystemet

---

Fiskeri er en tradisjonsrik næring i Norge. Fisket har vært fritt og åpent for alle. Med små krav til utstyr og kapital har fisken tjent som grunnlag for bosetting og næringsutvikling langs kysten. Med dette som utgangspunkt, ble det etablert et institusjonelt rammeverk der hensynet til fiskerne og deres inntektsgrunnlag var det sentrale.

Et eksempel som markerte et behov for et slikt institusjonelt rammeverk var Trollfjordslaget i mars 1890. Redereide dampbåter hadde sperret av fjorden med not, og krevde betaling for at kystfiskerne skulle slippe til. Fiskerne mente dette brøt med allemannsretten, og lot seg ikke stanse. I mars 1891 vedtok Stortinget endringer i Lofotloven, som blant annet forbød bruk av not under Lofotfisket.

På samme måte har trålerloven, opprinnelig vedtatt i 1937, lagt strenge restriksjoner for trålfiske i Norge, mens det ikke har vært samme restriksjoner for kystflåten. Med råfiskloven av 1938, ble det etablert en markedsordning for førstehåndsomsetning av fisk (råfisk). Denne ga fiskerne beskyttelse mot markedssvikt og manipulasjon fra kjøpersiden. Prinsippet om at fiskefartøyer skal eies av aktive fiskere, ble lagt til grunn i lov om eigeomsrett til fiske og fangstfarkoster fra 1956.

Statens økonomiske støtte til fiskerisektoren viser også hvordan tradisjonelle fiskerier har blitt ivaretatt. Svake resultater i fiskerinæringen førte i 1964 til at det ble etablert en hovedavtale for fiskeriene, med staten og Norges Fiskarlag som avtalepartnere.

Med sammenbruddet i bestanden av norsk vårgytende sild på slutten av 1960-tallet var overfiske og ressurskrise et faktum. I først omgang var det havfiskeflåten som ble gjenstand for adgangsregulering, kvoteregulering og tiltak for å redusere overkapasitet. Men kombinasjonen av havet som en åpen allmenning, rask teknologisk utvikling, og subsidier bidro etter hvert til også å utfordre de konvensjonelle og kystnære fiskerienes posisjon. Formålene i det opprinnelige institusjonelle rammeverket har likevel bestått.

### 3.3 Grunnlaget for ressursforvaltning – bestandsrådgivning og fastsettelse av totalkvoter

Basert på FNs havrettskonvensjon, og med hjemmel i Lov om Norges økonomiske sone, etablerte Norge en 200 miles økonomisk sone med virkning fra 1. januar 1977. Omtrent samtidig skjedde tilsvarende soneutvidelser i våre naboland. Dette ga kyststatene det rettslige og politiske grunnlaget til å råde over, men også plikt til, å forvalte ressursene i sonen.

For å kunne forvalte en bestand, er det nødvendig med kunnskap om bestandens størrelse og utbredelse, rekruttering og vekst. Basert på slik kunnskap kan bestandsutviklingen modelleres og framskrives, og det kan gis tilrådninger om årlig fangst. Det internasjonale råd for havforskning (ICES), med 20 kyststater som medlemsland, ble etablert i 1902 som et nordatlantisk samarbeid om havforskning. Fra 1970-tallet har ICES utviklet et system for kvoterådgivning, som omfatter de fleste av de økonomisk viktige fiskebestandene i Nordøst-Atlanteren.

Basert på råd fra ICES, kan årlige totalkvoter for hver bestand fastsettes. Nesten alle de økonomisk viktigste ressursene i norske fiskerier er bestander som deles med andre land. Etableringen av økonomisk sone la grunnlaget for fastsettelse av omforente reguleringstiltak gjennom bilaterale eller multilaterale forhandlinger, herunder årlige totalkvoter og fordeling av disse mellom deltagende parter.

Etter avtale med Sovjetunionen, ble det for eksempel fastsatt og fordelt kvoter av torsk og hyse i Barentshavet allerede for året 1977. For den nasjonale reguleringen innebar dette at det ble stipulert et kvantum som skulle dekke fritt fiske for kystflåten, mens den resterende norske torskekvoten ble fordelt som fartøyskvoter til fartøy med tråltillatelse. Fram til 1984 hadde de årlige kvoteavtalene med Sovjetunionen en passus som ga Norge rett

til å fortsette kystflåtens fiske, selv etter at den avtalte norske kvoten var tatt.

### 3.4 Regulering av adgang til fisket – deltakerloven og trålerloven

De nasjonale totalkvotene ble forvaltet av den enkelte kyststat. I Norge var det allerede begrensninger på hvem som kunne delta i fisket. Dette ble brukt som grunnlag for hvem som var kvalifisert som mottaker av en fartøyskvote. Regulering og avgrensning av deltagelsen har utviklet seg over tid, med tidvis ulike motiver og ulike ordninger for hav- og kystflåten. I dag hjemles alle disse reguleringene i deltakerloven.

#### 3.4.1 Spesielle tillatelser uten tidsbegrensning i havfiskeflåten

Lov av 29. juni 1956 om eighedsrett til fiske- og fangstfarkoster stilte en del generelle krav til hvem som kunne eie og få registrert fiskefartøy, men anviste ingen løsning dersom det ut fra ressurs hensyn skulle være et behov for å begrense deltagelsen i fiskeriene. Som nevnt ovenfor var formålet til denne loven at bare aktive fiskere skulle eie fiskefartøy. Hensikten var å avverge at fiskefartøy ble oppkjøpt av mer kapitalsterke aktører som ikke skulle fiske selv.

Sammenbruddet i bestanden av norsk vårgytende sild på slutten av 1960-tallet ble skjellsettende for utviklingen av norsk forvaltning av marine ressurser. I medhold av loven om eighedsrett til fiske- og fangstfarkoster, ble det i 1970 vedtatt et midlertidig forbud mot registrering av nye ringnotfartøy som et akutt krisetiltak.

16. juni 1972 vedtok så Stortinget lov om deltagelsen i fiske (deltakerloven). Grunnet den nye ressurs situasjonen, ble tilpasning av fangstkapasiteten til ressursgrunnlaget et av hovedformålene, sammen med det allerede etablerte prinsippet om at fartøy skal eies av aktive fiskere. Med hjemmel i denne lov, ble deltagelse i fiske med ringnot etter sild, lodde og makrell regulert med forskrift. Det enkelte fartøy ble gitt en konsesjonskapasitet i hektoliter i ringnottillatelsen, basert på fartøyets lasteevne på tildelingstidspunktet. Fartøyets konsesjonskapasitet ble en sentral parameter når en senere ved etablering av fartøyskvoter ønsket å differensiere disse etter fartøyets størrelse.

I medhold av den midlertidige trålerloven av 1937, senere avløst av trålerloven av 1951, var trålfisket blitt adgangsregulert allerede før krigen. Som nevnt var begrunnelsen hensynet til konkur-

ranseforholdet til kystflåten, og ikke spesielt av hensyn til behovet for en bærekraftig forvaltning av fiskeressursene. Da ressurs hensynet ble framtrедende på 1970-tallet, ble de opprinnelige generelle tillatelsene til å fiske med trål etterhvert avgrenset. De ble erstattet med spesielle tillatelser basert på fartøyenes faktiske deltakelse i ulike trålfiskerier, som for eksempel trålfiske etter torsk og annen bunnfisk, reke, lodde, vassild, kolmule og industritråling. For noen fiskerier var kravet til spesiell tillatelse avgrenset til fartøy over en viss størrelse, gjerne definert ut fra hva som på angjeldende tidspunkt, og for vedkommende fiskeri, ble betraktet som et naturlig skille mellom kystflåte og havfiskeflåte.

Både ringnot- og tråltillatelsene ble tildelt uten særskilt tidsbegrensning. I 1974 ble også fiske med seinot med havfiskefartøy over 90 fot regulert med denne type spesielle tillatelser, og i 1986 snurrevadfiske med havfiskefartøy.

Lov om merkeregistrering av 1917, lov om fangst av hval av 1939, trålerloven av 1951, lov om fangst av sel av 1951 og deltakerloven av 1972 ble i 1999 samlet og erstattet av lov om retten til å delta i fiske og fangst, deltakerloven.

Havfiskeflåten, tradisjonelt definert som fartøy over 90 fot eller 28 meter største lengde, har hatt fullstendig adgangsregulering siden 1986. Unntaket var flåten av større fartøy som fisket med line og garn, gjerne omtalt som bankline- eller autoli-neflåten. Deltakelsen i fisket for denne flåtegruppen ble adgangsregulert i to steg, for torsk-fisket i 1990 og i 1996 for de øvrige fiskeslag som denne gruppen beskatter. Gruppen er ikke regulert med spesiell tillatelse uten tidsbegrensning, men med deltageradganger som fastsettes årlig.

### 3.4.2 Regulering av årlig deltakelse i kystfiskeflåten

Ressurskrisen i sildefiskeriene ledet til en erkjennelse av at det var nødvendig å begrense deltakelsen for den mest fangsteffektive, havgående flåten. For kystflåten, derimot, var det sterk tverrpolitisk enighet om ikke å begrense deltakelsen ut over det som fulgte av deltakerlovens alminnelige bestemmelser om eierskap til fiskefartøy. Bakgrunnen for dette var basert på den tusenårige tradisjonen der folk på kysten har hatt fri adgang til å drive fiske for å skaffe seg et utkomme, uten at dette tidligere hadde hatt kjente negative effekter på bestander og økosystem.

En forløper for det som senere skulle skje kom allerede i 1983. Som nevnt hadde markedssvikt og sviktende lønnsomhet ledet fram til Hovedavtalen

mellom staten og Norges Fiskarlag i 1964. Statsstøtte til næringen ble forhandlet årlig. Mens torskesektoren i vesentlig grad benyttet støtten til prissubsidier, anvendte sildesektoren i større grad støtten til kapasitetsreduserende tiltak, i form av kondemneringsstøtte til ringnotfartøy som samtidig fikk slettet sine tillatelser. For fiskere som likevel ville fortsette i fisket, fungerte imidlertid kondemneringsstøtten som et grunnlag for å kunne investere i fangsteffektive fartøy like oppunder konsesjonsgrensen på 90 fot. For å stoppe denne utviklingen ble det i 1983, i medhold av deltakerlovens § 21, etablert en ordning med årlig begrensning i deltagelsen i ringnotfisket etter makrell for fartøy mellom 70 og 90 fot. I 1986 ble ordningen utvidet til også å omfatte Nordsjøild.

I torskefisket opplevde en utover på 1980-tallet en sviktende bestandssituasjon. Dette ble fremskyndet av at avtalte totalkvoter mellom Norge og Sovjetunionen var satt vesentlig høyere enn det man i dag ville ansett som bærekraftig. Kystfiske var oppfattet som ressursvennlig, uten negative effekter på bestander og økosystem. Kystflåten kunne derfor i praksis fiske tilnærmet fritt, uten adgangsbegrensning, og med romslige maksimalkvoter som kun berørte et fåtall av de største og mest fangsteffektive fartøyene. Etterhvert slo imidlertid kravet til økt bærekraft i forvaltningen inn i kvotefastsettelsen i form av reduksjon i de totalkvoter som ble avtalt mellom Norge og Sovjetunionen.

Perioden etter 1975 var preget av mange svake årsklasser av torsk. Årsklassene 1982 og særlig 1983 viste seg imidlertid å være relativt gode, og i 1989 rekrutterte disse årsklassene for fullt til skreifisket. Kombinert med godt vær og god tilgjengelighet under vinterfisket resulterte dette i et uventet godt kystfiske etter skrei, det beste på svært mange år. Med et fiske regulert med en romslig maksimalkvote, innebar det at årskvoten avsatt til kystflåten raskt var i ferd med å bli fisket opp. Allerede 18 april 1989 kom meldingen fra Fiskeridirektøren om stopp i fisket. Noe slikt hadde aldri tidligere skjedd i norsk fiskerihistorie, og det hersket en umiddelbar og bred enighet om at alt måtte settes inn på å unngå at noe slikt skulle kunne skje igjen – aldri mer 18. april! Samtidig stod imidlertid kravet om en mer bærekraftig kvotefastsettelse fast. Det var ikke lenger gangbart å løse reguleringsproblemer med fastsettelse av (for) høye totalkvoter.

Med utgangspunktet i havforskernes dystre prognoser for torskebestanden, var det akutte spørsmålet hvordan fisket skulle reguleres til neste år. De fleste var enige om at det etablerte re-

guleringsopplegget, med fritt fiske inntil kvoten var oppfisket, ikke var en farbar vei. Utover våren, sommeren og høsten 1989 ble en rekke alternative reguleringsmodeller for kystflåten vurdert av næring og forvaltning; strammere maksimumkvoteregulering, mannskvoter, flåtedeling, bifangstordninger, periodekvoter og fredningsperioder for å nevne noen.

Etter omfattende dialog og utredning, ble det for 1990 etablert en lukket gruppe av fartøy basert på et krav til minimum fangst i ett av de tre forutgående år. Stengingen av allmenningen omfattet også autolineflåtens fiske etter torsk. Fartøy som ikke tilfredsstilte minimumskriteriet kunne delta i en åpen, maksimumkvoteregulert gruppe, men da med vesentlig lavere kvoter enn hva fartøyene i lukket gruppe kunne disponere. Reguleringen var altså lagt opp slik at de som i sitt driftsmønster var mest avhengige av torskefisket, skulle prioriteres.

Lukkingen av kystfisket etter torsk innebar med dette et verdiskifte, der ressurs hensynet for første gang gikk foran hensynet til fisket som samfunnsbærer. Dette ble starten på en ny og vanskelig prosess for å håndtere den situasjonen som dermed hadde oppstått.

Lukkingen ble av næringen, så vel som allment politisk, ansett som et akutt krisetiltak, et tiltak som måtte oppheves så snart bestandssituasjonen var blitt bedre. Det var derfor naturlig at lukkingen fikk form av en deltageradgang som skulle vurderes og eventuelt fornyes årlig. Åpenbare skjevheter i utvelgelsen av hvem som fikk deltageradgang i 1990 ble søkt reparert i flere runder med rekruttering de påfølgende år. Lukket gruppe utgjorde etter hvert om lag 3500 fartøy.

Lukkingen skulle imidlertid vise seg ikke å bli midlertidig. Gradvis sank erkjennelsen inn om at økt effektivitet, teknologisk fremgang og overkapasitet vil være en stor og vedvarende utfordring, også for kystflåten. I 1996 var bestanden av torsk bygget opp til et bærekraftig nivå, omtrent samtidig stilnet den årlige diskusjonen om når lukkingen av torskefisket kunne oppheves.

På slutten av 1990-tallet ble det foretatt lukking av ytterligere tre kystfiskerier, fortsatt ad hoc som mer eller mindre akutt tiltak for å stoppe en pågående eller forventet oppbygging av ny kapasitet i disse fiskeriene.

Først etter årtusenskiftet var utviklingen kommet dit at lukking kunne betegnes som allment akseptert som en hensiktsmessig måte å fordele fangstrettigheter på, også i kystflåten. I 2002–2003 ble det etablert ikke mindre enn 7 nye ordninger med deltageradgang.

Nedenfor følger en oversikt over når adgangsregulering er etablert i ulike kystfiskerier:

- 1983: Makrell, ringnotfartøy 70 – 90 fot
- 1986: Nordsjøsild, ringnotfartøy 70 – 90 fot
- 1990: Torsk, lukket gruppe
- 1997/98: Makrell, fartøy over 13 meter
- 1998: Reketråling sør for 62°N, fartøy over 11 meter
- 1999: Seinot nord for 62°N, fartøy over 13 meter
- 2002: Kongekrabbe
- 2002: Norsk vårgytende sild (begrenset adgang 1974 – 1985)
- 2002: Makrell, fartøy under 13 meter
- 2003: Nordsjøsild
- 2003: Torsk lukket gruppe utvidet til også å omfatte hyse og sei
- 2003: Seinot sør for 62°N, fartøy over 13 meter
- 2003: Torsk sør for 62°N

Adgangsreguleringene i kystfisket er regulert i deltakerforskriften som sendes på høring og fornyes hver høst. I en ganske lang periode var det behov for relativt store materielle endringer i forskriften fra år til år. Etterhvert som systemet med adgangsregulering av kystflåten har gått seg til, har det imidlertid i senere år ikke vært behov for annet enn marginale justeringer.

De fleste fiskerier av vesentlig betydning for fiskernes samlede investeringsadferd er nå underlagt særskilt adgangsregulering. Fortsatt er det imidlertid relativt mange kystfiskerier der deltakelsen ikke er underlagt slik regulering, for eksempel fiske etter lange, brosme, uer, taskekrabbe, breiflabb, leppefisk eller sjøkreps. Selv om slike fiskerier lokalt kan være viktige, utgjør de i nasjonal målestokk en mindre andel av samlet norsk førstehandsverdi. Det kan imidlertid ikke utelukkes at det i framtiden kan oppstå behov for regulering av deltagelsen også i enkelte av disse fiskeriene. Også utviklingen av nye fiskerier, for eksempel etter snøkrabbe, raudåte eller mesope-lagisk fisk vil kunne utløse behov for at adgangen reguleres.

### 3.5 Regulering av fisket – fastsettelse av kvoter

Selve utøvelsen av fisket, herunder fastsettelse av kvoter, ble regulert av saltvannsfiskeloven av 1983, avløst av havressursloven av 2009.

Den nasjonale totalkvoten for hver bestand fordeles, etter eventuelle fratrekk til spesielle ekstravoteordninger, på fartøygrupper. For de

fleste bestander ligger fordelingen på grupper fast fra år til år, mens det for noen bestander er fremforhandlet fordelingsnøkler som varierer med toalkvotens størrelse. Dette gjelder «trålstigen» for torsk og kvotefordelingen av norsk vårgytende sild. Trålstigen innebærer at når totalkvoten av torsk er lav får trålerne 27 pst. av kvoten, stigende til 33 pst. på høye kvotenivåer. Det er også utviklet kvotenøkler for videre fordeling av gruppekvoteer til det enkelte fartøy.

Mens teknisk regelverk om redskap og minstemål etc. er samlet i en generell utøvelsesforskrift, blir de årlige kvotene fastsatt i egne reguleringsforskrifter for den enkelte bestand eller grupper av bestander. Dynamikken i fiskeriene gjør at det ofte vil være behov for å justere kvotereguleringene i løpet av året. Det har derfor ikke vært hensiktsmessig, hverken for utøverne eller forvaltningen, å samle kvotereguleringene i én felles reguleringsforskrift for alle bestander. Årlig produseres det nærmere 300 journalførte forskrifter og endringsforskrifter. I noen sammenhenger trekkes dette fram som et skrekkeeksempel på overdrevent byråkrati. Fiskeriene er imidlertid i sin natur dynamiske, og fastsettelse eller endring av kvoter, stopp i fisket osv. må av hensyn til legalitetsprinsippet fastsettes i forskrift.

### 3.5.1 Fordeling av nasjonale kvoter på flåtegrupper

Inndeling i grupper kan ha mange begrunnelser. For å kunne utforme mest mulig treffsikre reguleringer i en situasjon med stor overkapasitet, har det vært behov for å gruppere mest mulig «like» fartøy sammen. Fartøy kan være like eller ulike langs mange dimensjoner; størrelse, redskapsbruk, sesongmønster osv. Ikke minst har fordelingshensyn og mest mulig like og rettferdige konkurransevilkår i den enkelte gruppe vært viktige hensyn ved etablering av grupper.

Historisk har opptakten til kvotereguleringene gjerne vært at en har stipulert et kvantum for et fritt eller maksimalkvoteregulert fiske for kystflåten, mens resterende kvantum har vært fordelt, gjerne som fartøykvoter, på deltagende havfiskefartøy. Som redegjort for over, resulterte dette ofte i for liberale reguleringer, der den nasjonale kvoten ble overfisket. Dette forsterket behovet for mer bærekraftige, bindende og permanente løsninger for hvordan den nasjonale kvoten skulle fordeles på fartøygrupper og enkeltfartøy.

Å finne løsninger på nasjonale fordelingsspørsmål ble på slutten av 1980-tallet derfor stadig mer påtrengende, og etter hvert gjenstand for langva-

rige og ofte vanskelige forhandlingsprosesser. Etersom bruddet med allmeningsprinsippet i norsk fiskerinæring var såpass drastisk for kystfisket, var det av svært stor betydning for kvotesystemets legitimitet at det ble utformet i overensstemmelse med den historiske fiskeaktiviteten. I allmenningen sto alle fritt til å delta, i hvert fall hvis de holdt seg til konvensjonelle redskaper og kystfiskefartøyer. Siden dette ikke lenger var mulig, ble spørsmålet nå hvordan knappe fiskekvoter kunne fordeles rimelig og rettferdig. Det gamle stridstemaet fra Trollfjordslaget, at noen skulle ta seg til rette og sko seg på andres bekostning, ble igjen aktivisert. For å hindre slike konsekvenser, utviklet det seg et komplekst fordelingsregime.

I denne sammenheng har Norges Fiskarlag spilt en sentral rolle med tanke på å utmeisle og forhandle fram forslag til kompromissløsninger om fordeling av kvoter mellom de ulike fartøygruppene. Sentrale milepæler her er «trålstigen» fra 1990 og de store kvotekompromissene for en rekke fiskeslag som er nedfelt i landsmøtevedtakene om kvotefordeling fra henholdsvis 1994 og 2001. Selv om det naturlig nok vil være ulike syn på hva som er en «rettferdig» kvotefordeling, har Fiskarlagets vedtak vist seg å være ganske robuste kompromisser som Storting og skiftende regjeringer har tillagt vesentlig vekt når fordelingsspørsmål har vært brakt på bane.

### 3.5.2 Fordeling av gruppekvoteer – fartøykvoter og maksimalkvoter

Det norske systemet er bygd opp slik at kvotene per flåtegruppe igjen fordeles på fartøyene i gruppen. Dette forutsetter en kvotenøkkel for fordeling innen vedkommende fartøygruppe.

Det foreligger strengt tatt ingen autorisert definisjon av hva en fartøykvote er. Det har imidlertid utviklet seg en praksis der kvoter per fartøy, som i forskrift er garantert å stå fast ut kvoteåret, eller til en annen fastsatt dato, uavhengig av hvordan fisket på gruppekvote eller norsk totalkvote måtte utvikle seg, omtales som fartøykvoter.

I mange land er fartøykvoter etablert med utgangspunkt i det enkelte fartøys individuelle fangsthistorikk i en gitt referanseperiode. Det enkelte fartøy får samme andel i gruppeknoten eller totalkvoten som det hadde av fangsten i referanseperioden. Dette er ikke tilfelle i Norge. Kvotenøkklene er enten etablert med utgangspunkt i fysiske karakteristika nedfelt i konsesjonsvilkårene, som tilfelle er med lasteromsstørrelse på tildelingstidspunktet for ringnotflåten. Kvotenøkklene i kystflåten er ellers formet av hva gjennomsnitts-



fartøyet i en gitt lengdegruppe hadde fisket i en referanseperiode forut for etableringen av fartøykvoter. Her vil altså alle fartøy som tilfredsstiller et visst minimumskrav med hensyn til fangst, og som hadde samme lengde på tildelingstidspunktet, få like kvoter. Det er ikke ønskelig at fartøy forlenges eller skiftes ut med større fartøy utelukkende med det formål å få større kvote, på bekostning av andre i gruppen. Den lengden som ligger til grunn for kvotetildelingen kan dermed avvike fra fartøyets faktiske lengde, og omtales som hjemmelslengde for kvotetildeling. Hjemmelslengden er fartøyets lengde på et gitt tidspunkt, kalt skjæringsdatoen, forut for at fiske på vedkommende bestand ble adgangsregulert. Et fartøys hjemmelslengde vil derfor kunne være forskjellig i ulike fiskerier, avhengig av tidspunkt for adgangsregulering. I havfiskeflåten er kvotefordelingen basert på andre forholdstall, omtalt som kvotefaktor, basistonn mv.

I alle tilfeller er målet at kvotefordelingen mellom fartøyene innad i gruppen skal ligge fast, uavhengig både av gruppekvotens størrelse og individuelle utskiftninger av fartøy. Ringnotflåten er en relativt ensartet fartøygruppe, og på grunn av overkapasitet og stor grad av kvoteutnyttelse fra samtlige fartøy, var gruppen tidlig ute med å kunne ta i bruk fartøykvoter med liten eller ingen overregulering som reguleringsmodell. I mange fiskerier, spesielt i kystflåten, har det historisk vært behov for betydelig grad av overregulering for å sikre at gruppekvotene skulle bli tatt. Fartøyene tildeles da kvoter som i sum er større enn gruppekvoten. Det enkelte fartøys kvote kalles da maksimalkvote. Fartøyene har da ingen garanti for at de får fiske hele maksimalkvoten, fordi fisket kan stanses når gruppekvoten er oppfisket. Utfordringen har vært å fastsette overreguleringen slik at gruppekvoten ble oppfisket til årsskiftet, men ikke før. Stopp i fisket før året er omme medfører gjerne en omfordeling av fangstmuligheter fra de minst til de mest effektive fartøyene innad i gruppen.

En mellomløsning som har vært benyttet i flere kystgrupper de senere år, er kvoter per fartøy med en garantert del i bunnen (kvoter uten overregulering) som må fiskes først, og et påfølgende fiske på et maksimalkvotetillegg som kan stoppes eller økes i løpet av året dersom fisket utvikler seg mer eller mindre ekspansivt enn det som var forutsatt da reguleringene ble fastsatt ved årsskiftet. Med slike justeringer utover året, prøver styresmaktene å gi fartøygruppen anledning til å utnytte gruppekvoten uten at den blir overfisket. Mange av de mest aktive fartøyene i den min-

ste kystflåten baserer i dag mye av inntekten sin på overreguleringen. I havfiskeflåten er det bare unntaksvis behov for overregulering eller refordeling av kvoter for å få tatt gruppekvotene.

Også med hensyn til kvotenøkler, har det tatt tid å komme frem til omforente løsninger for den enkelte gruppe. Etablering av fartøykvoter i ringnotflåten kan tjene som et eksempel:

- Det første ringnotfiskeriet som ble regulert med fartøykvoter var vinterloddefisket i Barentshavet i 1978. Dette fiskeriet ble regulert etter den såkalte «vinterloddennøkkelen», en kvotestige som var avtakende med stigende konsesjonskapasitet, og som var relativt gunstig for de minste fartøyene i gruppen.
- I 1978 ble også sommerloddefisket fartøykvoteregulert, men da med den noe mindre degressive «sommerloddennøkkelen», en kvotestige som altså i større grad tilgodeså de større fartøyene i ringnotgruppen.
- I 1984 ble loddefisket ved Jan Mayen for første gang fartøykvoteregulert, også dette etter «sommerloddennøkkelen».
- I 1986 ble fisket etter norsk vårgytende sild åpnet for ringnotgruppen for første gang på 16 år, og fisket ble regulert etter «vinterloddennøkkelen».
- I 1986 ble fisket etter sild i Nordsjøen fartøykvoteregulert, også dette etter «vinterloddennøkkelen».
- I 1986 ble (deler av) ringnotflåtens makrellfiske for første gang fartøykvoteregulert, og da etter «sommerloddennøkkelen».

1980-årene var for ringnotgruppens del preget av stor overkapasitet, flere nedfiskede bestander, og lav lønnsomhet. Ulike reguleringsmodeller, inklusive forsøk med flåtedeling, deltakelse etter loddtrekning, turkvoter etc., ble forsøkt med vekslende resultat. Etter hvert var det modellen med fartøykvoter i de viktigste fiskeriene som slo igjennom. Mer marginale fiskerier, som fisket etter brisling og hestmakrell er (fortsatt) ikke fartøykvoteregulert.

Gjennom hele 80-tallet var det en heftig diskusjon innad i ringnotgruppen om de to kvotenøkklene, og først for reguleringsåret 1988 kom kompromisset som treffende fikk navnet «universalnøkkelen». Denne nøkkelen har siden ligget fast, og har blitt benyttet for alle fartøykvoteregulerte fiskeri for ringnotflåten. En felles kvotenøkkel har for øvrig også bidratt til å forenkle innføringen av strukturkvoteordningen for denne gruppen.

Det tok altså ti år før en ble enig om en omforent kvotenøkkel, selv innen en såpass ensartet

fartøygruppe som ringnotflåten. Dette kan tjene til å illustrere at fordeling av fiskemuligheter, det være seg internasjonalt, nasjonalt mellom fartøygrupper, eller innad i grupper, svært ofte er krevende og konfliktfylte prosesser der det tar tid å finne gode løsninger som kan stå seg over tid. Det er imidlertid en erfaring at har man først arbeidet seg gjennom en slik prosess, så har resultatet svært ofte stått seg ved senere korsveier. Mens fordeling innad i ringnotgruppen eksempelvis var et hett konflikttema gjennom hele 1980-tallet, har det siden vært et ikke-tema.

### 3.5.2.1 Finnmarksmodellen

Da det konvensjonelle fisket etter torsk ble deltakerregulert i 1990, ble adgangsberettigede fartøy regulert som én gruppe, med en kvotenøkkel som var stigende etter fartøyets lengde. Blant annet som en konsekvens av at fartøy med samme lengde fikk lik kvote, uavhengig av det enkelte fartøys faktiske fangsthistorikk, var det behov for å regulere fisket med overregulerte maksimumkvoter for å sikre at gruppekvoten skulle bli tatt. Å treffe med «riktig» overregulering for en så stor og uensartet flåtegruppe viste seg imidlertid å være en utfordring, og reguleringen innebar også en utilsiktet overføring av fangstmuligheter fra små til større fartøy. Som et første skritt ble fartøy over 28 meter skilt ut som en egen reguleringsgruppe i 1994.

Fortsatt var imidlertid gruppen stor og uensartet, og på initiativ fra Finnmark Fiskarlag ble kystgruppen under 28 meter i 2002 delt i 4 grupper etter hjemmelslengde for å skjerme mindre fartøy i konkurransen med større. Ordningen har senere blitt utvidet til å omfatte sei og hyse. Videre har den opprinnelige lengdeinndelingen blitt justert, slik at den skiller fartøyene ved 11, 15 og 21 meters hjemmelslengde. Gruppeinndelingen har muliggjort ulik grad av overregulering innen hver av gruppene.

For å opprettholde noe av intensjonen med å dele inn kystflåten i grupper etter hjemmelslengde, og for å motvirke kvotemotivert kapasitetsoppbygging, har det blitt innført ordninger der fartøy som i fysisk størrelse har «vokst ut av» sin hjemmelsgruppe tildeles lavere overregulering enn de øvrige fartøy i gruppen. I dag gjelder dette først og fremst den minste kystflåten med hjemmelslengde under 11 meter og faktisk lengde over 11 meter.

## 3.6 Regulering av kapasitet – strukturordningene

Adgangsbegrensning, kvoter og lukking av allmenningen ga i utgangspunktet kontroll med fangsttinningsrate. Samtidig fortsatte fangsteffektiviteten i de ulike flåtegruppene å øke grunnet teknologisk fremgang, modernisering og utskifting av fartøy. Så lenge ressursuttaket ble regulert og kontrollert, innebar ikke dette isolert sett et økt press på ressursene. Imidlertid førte det til økonomisk overkapasitet og lav lønnsomhet i næringen, noe som også tenderer mot en prioritering av kortsiktige behov på bekostning av langsiktig bærekraft ved fastsettelse av totalkvoter. Dette ga behov for ordninger som kunne redusere antall fartøy, først for å ta ut allerede eksisterende overkapasitet, og senere for gradvis tilpasning etter hvert som fangsteffektiviteten måtte øke og krav til opprettholdelse av lønnsomhet tilsa det.

Allerede på 1970-tallet ble det etablert kondemneringsordninger for å ta fartøy ut av fiske. Kondemneringsordningene var finansiert gjennom støtteavtalen mellom staten og Norges Fiskarlag. Så lenge fisket ikke var adgangsregulert, var imidlertid dette lite effektive ordninger for å få til en reell reduksjon av overkapasitet. For adgangsbegrensede grupper var erfaringen at når de eldste og minst effektive fartøyene i gruppen var tatt ut, måtte kondemneringssatsene justeres vesentlig opp for å være attraktive. Ordningene ble rett og slett for dyre til at samfunnet var villig til å finansiere dem.

Den siste kondemneringsordningen ble etablert i 2003 og avviklet i 2009. Dette var en ordning for den minste kystflåten som ikke hadde tilgang til strukturvoteordning. Kondemneringsordningen var samfinansiert av tilskudd fra staten og en strukturavgift lagt på førstehåndsomsetningen for næringen.

Behovet for andre ordninger ble forsterket av den generelle økonomiske liberaliseringen i samfunnet. Med EFTA-avtalen om frihandel med fisk fra 1989, og EØS-avtalen noen år senere, ble konkurransevridende statsstøtte forbudt. Dette rammet de sentrale virkemidlene i hovedavtalen. Som en konsekvens, ble overføringene over hovedavtalen redusert kraftig i løpet av få år tidlig på 1990-tallet, og selve avtalen ble opphevet i 2004. Inntil 1990-tallet hadde sektoren i liten grad trengt å ta inn over seg ressursbegrensningene. Når fisket selv ikke ga god nok inntjening, kunne problemet finne sin løsning i forhandlinger med staten. Da dette ikke lenger var en gangbar vei, måtte det ut-

vikles andre løsninger for å opprettholde lønnsomheten.

Fra 1984 og utover ble kondemneringsordninger avløst eller supplert av andre ordninger, herunder en salgstilskuddsordning for torsketralere, samt enhetskvoteordninger for de fleste fartøygrupper i havfiskeflåten. Enhetskvoteordningene innebar at et fartøy ble tatt ut av fisket og kvotene overført til et annet. Det gjenværende fartøyet fikk fiske det uttatte fartøyets kvoter i et gitt antall år, fra 1984 i inntil 4 år, fra 1990 i inntil 5 år, fra 1996 i inntil 13 år dersom uttatt fartøy ble slettet fra merkeregisteret og tatt ut av fiske for alltid, og fra 2000 i inntil 18 år dersom fartøyet i tillegg ble kondemnert. Kondemneringskravet har i en periode med stor nasjonal overkapasitet vært et viktig virkemiddel for å motvirke eksport av utrangerte norske fartøy til bekvemmelighetsflagg og ulovlig, uregulert eller uregistrert internasjonalt fiske.

I 2004 ble det etablert en strukturkvoteordning også for kystflåten med hjemmelslengde over 15 meter. Fartøy med hjemmelslengde over 15 meter med adgang til å delta i lukkede fiskerier fikk anledning til å kjøpe et fartøy i samme lengdegruppe. Kvotene ble overført til det ene fartøyet samtidig som det andre ble kondemnert. Fra 2007 ble ordningen utvidet til å gjelde fra 11 meters hjemmelslengde (13 meter i fisket etter makrell). Strukturordninger i kystflåten var mer kontroversielle enn enhetskvoteordningene hadde vært for havfiskeflåten. Kritikerne mente strukturering ville føre til geografisk omfordeling og konsentrasjon på de mest kapitalsterke hender, i strid med intensjonen om å bevare et kystnært aktivt fiske. For å unngå dette, ble kun 80 prosent av kvoten fra den oppkjøpte båten overført til den nye eieren, mens de resterende 20 prosent ble fordelt på alle i samme størrelsesgruppe. På denne måten ville strukturering komme alle til gode, også de som valgte å ikke benytte seg av ordningen.

Enhetskvotene hadde som nevnt blitt tildelt for ett år av gangen, uten mulighet for retildeling utover et gitt antall år. Ordningene med strukturkvoter ble i utgangspunktet innført uten en slik begrensning for hvor lenge kvotene kunne retildes. Etter regjeringsskiftet høsten 2005 ble det besluttet midlertidig stans i behandlingen av søknader om tildeling av strukturkvote. Det ble deretter nedsatt et utvalg for å evaluere strukturtiltakene for fiskeflåten, og fremme forslag til hvordan den fremtidige strukturpolitikken skulle utformes.

Strukturstoppen ble opphevet 8. juni 2007. I den forbindelse ble det innført at strukturkvotene kunne tildeles for ett år av gangen i inntil 20 år. For strukturkvoter som ble tildelt første gang før 2007 ble det bestemt at de ikke kunne retildes ut over 25 år regnet fra og med 2008.

Dagens system med strukturkvoteordning er nærmere omtalt i kapittel 6.

### 3.7 Fleksibilitet innenfor kvoteåret

Det har ikke vært anledning til å omsette deler av kvoten innenfor kvoteåret. Det har likevel vært behov for en del tilpasninger i kvotesammensetningen. Det har derfor tvunget seg fram en rekke ordninger i et forsøk på å bøte på den manglende fleksibiliteten i kvotesystemet. Disse ordningene er beskrevet i kapittel 5.

### 3.8 Oppsummering

Som det er beskrevet i dette kapitlet, har kvotesystemet utviklet seg og blitt påbygd og utvidet i løpet av de siste 40 årene.

Utgangspunktet var fiskets rolle som samfunnsbærer langs kysten. På dette grunnlaget ble prinsipper om en fiskereid flåte og en begrenset trålflåte etablert. Overfiske var et vendepunkt for sektoren, og hensynet til ressursene har etablert seg som et overordnet hensyn i norsk fiskeriforvaltning. I tråd med den økonomiske utviklingen og generelle produktivitetsøkningen i samfunnet, har kvotesystemet også fått mekanismer for å ivareta lønnsomheten i næringen.

Systemets utvikling har vært svar på ulike utfordringer som næring og forvaltning til enhver tid har stått overfor. De viktigste utfordringene har vært:

- Å oppnå en fordeling av knappe ressurser som oppleves som mest mulig legitim og rettferdig i næringen
- Behov for å bygge ned overkapasitet og gjennom det styrke lønnsomheten i den gjenværende flåten
- Å opprettholde en flåtestruktur som er differensiert størrelsesmessig, geografisk og i driftsmessig forstand.

## Kapittel 4

# Formål og kjennetegn ved et framtidrettet kvotesystem

### 4.1 Innledning

Som kapittel 3 har redegjort for, har fisket utviklet seg fra å være fritt og åpent for alle, til å bli en adgangsbegrenset og gjennomregulert næring.

Dels er kvotesystemet et praktisk system for regulering av fisket. Det angir regler og ordninger for hvem som kan fiske, hvordan, og hvor mye av totalkvoten, samt hvordan disse fiskerettighetene kan disponeres. Systemet skal videre gi grunnlag for effektiv fangstavregning og kontroll med kvoter. Dels er kvotesystemet også et system for forvaltning av verdier. Det bygger på grunnleggende oppfatninger om hvordan en felles ressurs best kan og bør forvaltes. Hva som gjør at et kvotesystem oppfattes som *godt*, vil derfor avhenge både av dets praktiske funksjonalitet, og i hvilken grad det reflekterer og ivaretar sentrale verdier.

Hensikten med dette kapitlet er å angi kjennetegn ved et godt kvotesystem. Kapitlet tar utgangspunkt i kvotesystemets juridiske forankring og formålet med de mest relevante lovene. Basert på dette, og føringene utledet fra mandatet, vil utvalget drøfte hvorfor effektivitet, fleksibilitet og legitimitet er kjennetegn ved et godt kvotesystem, også med ulik politisk motivert innretning. Disse kjennetegnene vil danne et grunnlag for å vurdere hvordan både dagens kvotesystem og alternative systemer vil kunne fungere for fremtiden.

### 4.2 Formål og juridisk forankring

Havressurslovens § 2 fastslår under overskriften «retten til ressursene» at «dei viltlevande marine ressursane ligg til fellesskapet i Noreg.» Fiskeresursene er ifølge dette verken gjenstand for privat eller statlig eiendom. Samtidig følger det av både deltakerloven og havressursloven at staten har rett og ansvar til å tre inn på fellesskapets vegne og forvalte disse ressursene. Da kan myndighetene fastsette kvoter og deltakelsesbegrensninger, uten at dette er i motstrid til prinsippet om at fisk og andre marine organismer er nasjonale felles-

ressurser. Det er også en klar forutsetning for begge lovene at tillatelser til å drive fiske har en økonomisk verdi for aktørene for eksempel ved salg av fartøy for fortsatt drift, jf. for eksempel Ot.prp. nr. 20 (2007–2008) kap. 4.3.4. Det er likevel slik at vederlag mellom private parter i seg selv ikke gir tillatelse til å fiske. Tillatelse til å fiske kan bare tildeles av myndighetene.

Myndighetenes rett til, og ansvar for, forvaltningen av fellesskapets ressurser, innebærer at forvaltningen må være i overensstemmelse med formålene i fiskerilovgivningen. Havressursloven § 1 angir at formålet med loven er å sikre en bærekraftig og samfunnsøkonomisk lønnsom forvaltning av viltlevende marine ressurser, og å medvirke til å sikre sysselsetting og bosetting i kystsamfunnene. Kvotesystemets utforming vil være førende for hvordan dette gjøres, og hvilke virkemidler som skal benyttes.

Stortinget har videre angitt hvilke grunnleggende hensyn som skal vektlegges i forvaltningen av marine ressurser, i havressursloven § 7 andre ledd, se boks 4.1. Det er særlig bokstav c-g som er relevante for utformingen av framtidens kvotesystem. Bokstav a-b berører primært fastsettelse av totalkvoter. Dette er elementer som faller utenfor utvalgets tolkning av mandatet, jf. kapittel 1.3. Kvotesystemet bør likevel utformes slik at virkemidlene som ivaretar hensynene i bokstav a-b ikke utfordres. Når det gjelder bokstav c, kontroll med ressursuttaket, har kvotesystemet en helt sentral rolle ved å løpende og i sann tid skulle tilveiebringe de kvotedata som fangst skal avregnes mot.

I havressurslovens forarbeider (Ot.prp. nr. 20 (2007–2008)) er det presisert at hensynene er ment som retningslinjer, ikke en rettslig plikt til å ivareta alle hensynene til enhver tid, så lenge lovens formål (§ 1) overholdes. Dette begrunnes med at vekten mellom hensynene til dels vil være politiske prioriteringer, og dermed vil kunne skifte med ulik politisk ledelse. Til enhver tid vil altså en bærekraftig og samfunnsøkonomisk lønnsom forvaltning av viltlevende marine ressurser,

#### **Boks 4.1 Forvaltningsprinsipp og grunnleggjande omsyn**

Departementet skal vurdere kva slags forvaltningstiltak som er nødvendige for å sikre ei berekraftig forvaltning av dei viltlevande marine ressursane.

Ved forvaltninga av dei viltlevande marine ressursane og det tilhøyrande genetiske materialet skal det leggjast vekt på:

- a. ei føre-var-tilnærming i tråd med internasjonale avtalar og retningslinjer
- b. ei økosystembasert tilnærming som tek omsyn til leveområde og biologisk mangfald
- c. ein effektiv kontroll med hausting og anna utnytting av ressursane
- d. ei formålstenleg fordeling av ressursane, som mellom anna kan medverke til å sikre sysselsetjing og busetjing i kystsamfunna
- e. ei optimal utnytting av ressursane som er tilpassa marin verdiskaping, marknad og industri
- f. at haustingsmetodar og reiskapsbruk tek omsyn til behovet for å redusere moglege negative verknader på levande marine ressursar
- g. at forvaltningstiltak er med og sikrar det materielle grunnlaget for samisk kultur.

Kilde: Havressursloven § 7

samt å medvirke til å sikre sysselsetting og bosetting i kystsamfunnene, ha prioritet.

Havressursloven (og tidlegare saltvannsfiskeoven) er en fullmaktslov. Det innebærer at den angir formål og rammer for forvaltningstiltakene, men der de konkrete reguleringer angis i forskrift. Det er mange gode grunner til å organisere fiskeriregelverket på denne måten. De konkrete reguleringene er svært tekniske, og egner seg i liten grad for stortingsbehandling. Et annet og vel så viktig poeng, er at behov for forvaltningstiltak i fiskeriene kan måtte gjennomføres raskt.

Strukturkvoteordningene er et eksempel på denne regelteknikken. Lovhjemmelen i havressursloven § 14 er svært kort og generell, mens alle øvrige bestemmelser er fastsatt i forskrift. Dette er ikke til hinder for at endringer i strukturkvoteordningene har vært gjenstand for stortingsbehandling ved flere anledninger, fordi det har vært ønskelig fra regjeringen med en bredere politisk forankring. Poenget er at med en slik regel-

teknikk vil det i større grad være opp til regjeringen å avgjøre om den enkelte regelendring skal legges fram for Stortinget

Som kapittel 3 har redegjort for, er det flere sentrale reguleringstiltak som har blitt innført som midlertidige, som svar på kriser og unntakstilstand. Et eksempel på dette er lukking av torskefisket og påfølgende årlige deltakeradganger i lukket gruppe i flere fiskerier. I enkelte tilfeller har slike midlertidige ordninger blitt videreført år etter år, slik at de etter hvert har fått preg av permanente ordninger. I slike tilfeller er det naturlig at ordningene blir gjenstand for en prinsipiell diskusjon når de har vart i noen år.

En slik prinsipiell diskusjon «i ettertid» ble da også klart forutsatt i forarbeidene til deltakerloven, hvor det heter at ordningen med årlige adgangsbegrensninger i kystfartøygruppens fiske bør vurderes på nytt dersom den videreføres år etter år med strenge inngangsvilkår, jf. Ot.prp. nr. 67 (1997–98) s. 52.

Dette var hovedårsaken til at Fiskeri- og kystdepartementet i 2009 sendte på høring en såkalt etterkontroll av deltakerloven, og deretter la fram en sak for Stortinget med en mer prinsipiell vurdering av de årlige adgangsbegrensningene, jf. Prop. 59 L (2012–2013). Endringer i deltakerloven, fiskeriforbudsloven mv. kap. 2.1 og 7.3. Regjeringen foreslo på bakgrunn av denne vurderingen å videreføre ordningen, noe Stortinget sluttet seg til i 2013.

Hensynet til en bærekraftig forvaltning har fått gjennomslag i norsk forvaltningspraksis. Dette innebærer at der hensynet til bærekraft har kommet i konflikt med hensynet til lønnsomhet eller sysselsetting, har hensynet til ressursene vunnet gjennom. Eksempel på dette er innføring av totalkvoteregimet og lukking av allmenningen. Selv om slike tiltak var krevende da de ble innført, er det i dag stor oppslutning og lite disputt om behovet for en god ressursforvaltning.

Hensynet til samfunnsøkonomisk lønnsomhet og det å medvirke til å sikre sysselsetting og bosetting i kystsamfunnene kan stå i motsetningsforhold til hverandre. Hva som er samfunnsøkonomisk optimalt, er avhengig av en rekke andre faktorer, som for eksempel konkurranse fra andre næringer og behov for arbeidskraft. Dersom kapital og arbeidskraft kan utnyttes bedre i andre næringer, vil det med andre ord ikke være samfunnsøkonomisk lønnsomt å prioritere høy sysselsetting og geografisk spredning i fiskeriene.

Når hensynet til lønnsomhet og hensynet til kystsamfunnene har stått i motsetning til hverandre, har man i norsk forvaltningspraksis valgt å

la lønnsomheten i næringen være førende. Samtidig har tiltakene vært utformet for *også* å ivareta hensynet til geografisk spredning og en differensiert flåte. Eksempel på dette er da fartøyskvotene for torsk i kystflåten ble innført i 1990. På den ene siden ble flåten ut fra lønnsomhetsbetraktninger delt i en lukket gruppe for de mest aktive og torskavhengige fartøyene, og en åpen gruppe for fartøy med begrenset aktivitet. På den andre siden la en ikke til grunn fartøyenes individuelle fangst når kvotene i lukket gruppe skulle fordeles på fartøy, men ga like kvoter til alle fartøy av samme lengde. Dessuten ble det påfølgende år sluppet inn nye fartøy i lukket gruppe blant annet for å rette opp geografiske og andre skjevheter i den initiale tildelingen.

Et annet eksempel er strukturkvoteordningene. Strukturkvoteordningene var et virkemiddel for å redusere overkapasitet og bedre lønnsomheten. Framfor å la hele flåten oppleve stadig lavere lønnsomhet som følge av et høyere kostnads- og lønnsnivå ellers i samfunnet, fikk fartøyene anledning til å øke sitt driftsgrunnlag ved å slå sammen flere fiskekvoter. Samtidig har adgangen til å strukturere vært begrenset av kvotetak, at strukturering må skje innad i fartøygruppene og med visse geografiske restriksjoner.

De praktiske avveiningene mellom de ulike formålene i havressursloven kan i teorien resultere i svært ulike syn på hva som er et godt kvotesystem. Fordi formålene favner vidt, vil det alltid måtte gjøres valg. Spennet mellom formålene kan dermed ha bidratt til å gjøre forvaltningspraksisen mer utsatt for kritikk fordi det balansepunktet som er søkt oppnådd, har brutt med forventninger som i og for seg kan ha vært berettiget ut fra de ulike formål. Dette kan igjen ha bidratt til å opprettholde et spenn av ulike forventninger til hva fiskerinæringen skal levere av resultater.

En viktig forutsetning for et godt kvotesystem er stabilitet og forutsigbarhet. Det er mye usikkerhet i fiskeriene knyttet til vær, vind og utvikling i fiskebestander og markeder. Næringsutøverne har lang tidshorisont og investerer for framtiden, og derfor er det viktig, der det er mulig, med forutsigbare rammebetingelser som ligger fast.

For å sikre stabilitet og forutsigbarhet synes det formålstjenlig at et framtidig kvotesystem utformes med et grunnsystem der kravene til miljømessig bærekraft og behovet for bedriftsøkonomisk lønnsomhet blir ivaretatt, men som samtidig kan være forenlig med øvrige fiskeripolitiske mål. Dette er også i overensstemmelse med mandatet som utvalget har fått, som legger vekt på at kvotesystemet må være hensiktsmessig for utviklingen

i sektoren og i samfunnet. Utvalget er bedt om å analysere alternative systemer som legger til rette for lønnsomhet, realisering av ressursrenten og at flåten er tilpasset ressursgrunnlaget. Hensynet til fleksibilitet og mulighet for individuell tilpasning i kvotesystemet er nevnt eksplisitt.

Basert på formålet og forvaltningshensynene i havressursloven, samt utvalgets mandat, mener utvalget at kjennetegnene ved et godt nasjonalt kvotesystem kan oppsummeres i tre begreper: effektivitet, fleksibilitet og legitimitet. I det følgende utdypes disse begrepene nærmere. Gitt utvalgets tolkning og avgrensning av mandatet (kapittel 1.3), forutsetter utvalget at hensyn til miljø og ressurser ivaretas av det øvrige forvaltningssystemet.

### 4.3 Effektivitet

Kvotesystemet skal bidra til at fiskeressursene forvaltes og høstes på en effektiv måte. Effektivitet betyr i denne sammenheng at det økonomiske potensialet som ligger i de norske fiskeressursene utnyttes til det beste for samfunnet. Det innebærer at uhensiktsmessig sløsing med fellesskapets begrensede ressurser må unngås. Sløsing betyr i denne sammenheng å bruke ressurser som kunne vært utnyttet på bedre måter. Sløsing kan forekomme på en rekke områder, både i form av overkapasitet, kvalitetstap, over- og feilbeskatning av ressursene, uhensiktsmessig organisering av verdikjeden og for stort behov for administrasjon.

En sentral dimensjon ved effektiv ressursutnyttelse er at fangstkapasiteten må stå i forhold til ressursgrunnlaget. Her er det særlig den *økonomiske kapasiteten* som er sentral, det vil si den størrelsen på fiskeflåten som gir det største økonomisk utbyttet på lang sikt. Ettersom ressursgrunnlaget varierer betydelig, blir også kapasitet en dynamisk størrelse som krever kontinuerlige justeringer for å være optimal. Svingninger i ressursgrunnlaget vil med andre ord kunne gjøre det formålstjenlig for aktørene å ha en *teknisk* kapasitet som overstiger inneværende års kvotegrunnlag.

Et kvotesystem som oppmuntrer til overinvesteringer og oppbygging av fangstkapasitet, vil over tid kunne legge press på høyere uttak av fiskeressursene. Videre vil teknologisk fremgang, konkurranseforhold og reallønnsvekst innebære at næringen kan og må øke produktiviteten over tid. Dette krever at det finnes muligheter i kvotesystemet for konsolidering og overføring av kvotefaktorer til færre fartøy. Slike mekanismer er avgjørende for at et kvotesystem skal legge til rette

for at fangstsektoren kan konkurrere om arbeidskraft, foreta fornyelser og innovasjoner og dermed oppnå den nødvendige produktivitetsfremgangen.

Et effektivt kvotesystem legger til rette for at *kostnaden* ved å høste en gitt mengde fisk ikke er unødvendig høy. Det kan være forskjeller i kostnadseffektivitet mellom ulike teknologier. Eksempelvis kan en garnbåt på 15 meter være mer kostnadseffektiv enn en tråler. For å maksimere effektiviteten må kvotesystemet tillate aktørene å utnytte teknologiske fortrinn, i tillegg til at skalaen på fartøyenes driftsgrunnlag er optimal.

Et effektivt kvotesystem er innrettet slik at *inntekspotensialet* fra de marine ressursene utnyttes. Dette innebærer et verdikjedeperspektiv på samfunnsøkonomisk riktig tilpassing. Det betyr at aktørene i ett ledd av kjeden må ta hensyn til hvilke effekter deres valg påfører de påfølgende ledds muligheter til å generere verdi av fisken. Eksempelvis vil fiskeren kunne redusere sine fangstkostnader gjennom et mer intensivt fiske. Dette vil imidlertid kunne bety redusert kvalitet og lavere verdi for foredlingsindustrien. Disse effektene må derfor balanseres mot hverandre.

Kvotesystemet påvirker både forvaltningens og næringens administrasjons- og transaksjonskostnader. Et effektivt kvotesystem innebærer *minimering av de administrative kostnadene* gjennom systemets design og operasjonelle løsninger (datasystemer, registre, etc.). Dette innebærer at kvotesystemet bør utformes enkelt, med samkjørte og helhetlige løsninger for tildeling, leie og omsetning av fartøy og tillatelser.

#### 4.4 Fleksibilitet

Det er betydelig usikkerhet i fiskeriene. Kvoter, markedsforhold, vandringsmønster og tilgjengelighet, vær og vind, er faktorer som alle kan endres betydelig på relativt kort tid. Videre vil en rekke andre forhold, slik som maskinhavari og andre typer tidsavbrudd, kunne påvirke det enkelte fartøys drift. Det er også stor variasjon i aktørenes evne til å utnytte ressursene, samtidig som det er begrenset anledning for aktører til å justere aktiviteten opp eller ned, eller prøve seg i nye fiskerier med tanke på spesialisering eller diversifisering.

Grad av fleksibilitet avgjør på hvilken måte næringsaktørene kan tilpasse seg disse endringene, og kan ha stor betydning for de økonomiske resultatene næringen kan generere. Manglende fleksibilitet i kvotesystemet gjør at myndighetene oftere må gripe inn, eksempelvis for å sikre at kvotene

fiskes opp. Kvotesystemet bør legge til rette for at næringsaktører kan gjøre *nødvendige tilpasninger på kort sikt*, for best mulig å utnytte eksisterende fangstkapasitet. Investeringer i fartøy og redskap kan utnyttes best dersom et fartøys årlige kvote kan endres på en fleksibel måte slik at bifangst, ulik kvoteutnyttelse og kvotegrunnlag kan justeres i takt med tilfeldige forhold som påvirker det enkelte fartøys fiske, og som krever endring fra den valgte langsiktige tilpasningen.

Et fleksibelt kvotesystem legger til rette for kortsiktige overføringer mellom aktører, som svar på endringer i markedsmessige, tekniske og biologiske forhold. Et fleksibelt kvotesystem vil også håndtere skift som ligger utenfor myndighetenes eller næringens kontroll. Økonomien kan også bedres gjennom å utnytte gevinster knyttet til *spesialisering eller diversifisering*. Et fartøy kan eksempelvis designes slik at det er mer effektivt i torskefiske enn om det skulle drive både torske- og seifiske. Spesialisering kan også legge til rette for forbedret kvalitet, markedsstilpassing og utvikling av nye fangst-, produkt- og markedskonsepter.

Størrelsen på viktige fiskebestander varierer i utakt med hverandre og kan gi grunnlag for diversifiseringsgevinster. For eksempel er kanskje torskebestanden høy når sildebestanden er lav og vice versa. Å inneha en portefølje av kvoter, eksempelvis kombinasjon av torsk og sild, kan da gi bedre kostnadseffektivitet, gjennom bedre utnyttelse av realkapitalen. En variert portefølje av kvoter kan også være optimalt da tilgjengeligheten av de ulike artene, og dermed kostnadene ved fiske, varierer over året. Hva som er optimalt for det enkelte fartøy og aktør kan også variere på bakgrunn av en rekke faktorer, primært bedriftsinterne ressenser, men også preferanser, for eksempel risikopreferanse.

Kvotesystemet bør være fleksibelt nok til at *nødvendige endringer over tid kan gjennomføres* uten at kvotesystemet må forkastes og utformes på nytt. Et kvotesystem som takler uforutsette sjokk og store endringer fordrer et enkelt system «i bunnen», som med enkelhet kan endres for å inkludere uforutsette inntreff, for eksempel nye arter, endrede vandringsmønstre eller endringer i internasjonalt samarbeidsklima.

#### 4.5 Legitimitet

Utformingen av et kvotesystem innebærer mange avveininger, som også blir illustrert av havressurslovens formålsparagraf og §7 andre ledd. Uavhengig av politiske veivalg, må kvotesystemet

være legitimt. Legitimitet innebærer at kvotesystemet oppfattes som rimelig og rettfærdig for de berørte næringsutøverne, kystsamfunnene og samfunnet forøvrig. Dette er ikke nødvendigvis det samme som at systemet er den foretrukne løsningen for de nevnte aktørene, men at systemet samlet sett er akseptabelt for samfunnet gitt alle hensynene som skal tas.

Norsk fiskeriforvaltning er underlagt regler og prosedyrer i norsk forvaltningsskikk. I utgangspunktet skal dette være tilstrekkelig til å skape den nødvendige legitimiteten. Til tross for at prosedyrene følges, og til tross for generell myndighetstillit i befolkningen, er fiskeriforvaltningen og -politikken preget av verdi- og målkonflikter. Dette forsterkes også av at kvotesystemet i stor grad er basert på fullmaktslovgivning, som redegjort for i kapittel 4.2. Dagens kvotesystem har utviklet seg relativt raskt, i takt med, og preget av den generelle økonomiske utviklingen i samfunnet. Samtidig er de opprinnelige hensyn og målsetninger blitt videreført i fiskerilovgivningen. Det er avgjørende at det er *sammenheng mellom målsetninger og faktiske reguleringstiltak*, og at fiskerilovgivningen ikke utvikler seg til å bli symboler med voksende avstand til kvotesystemet i praksis.

Fiskeressursene gir grunnlag for positive samfunns effekter gjennom en rekke faktorer. Verdiskaping, sysselsetting, skatter, privat konsum, livskraftige kystsamfunn og tilgang til mat, for å nevne noen. Som følge av at naturen bidrar med produksjon av den viktigste innsatsfaktoren – fisk – er det en ressursrente i fiskeriene. Denne gir et grunnlag for å skaffe skatteinntekter til staten uten å måtte påvirke aktørenes adferd negativt.

Kvotesystemet påvirker hvordan disse samfunns effektene realiseres, men kan vanskelig maksimeres alle på en gang. Et kvotesystem som legger til rette for svært høy lønnsomhet, vil sannsynligvis også føre til færre enheter, lavere sysselsetting i næringen og sterkere sentralisering. På den andre siden vil høyere lønnsomhet gi anledning til å skatlegge ressursrenten til inntekt for fellesskapet, og dermed kunne medvirke til andre velferdsgoder. Slike inntekter kan også brukes målrettet for å innfri formål i havressursloven, som for eksempel bærekraftig ressursforvaltning eller styrking av kystsamfunn.

Et kvotesystem med høy legitimitet legger opp til en *formålstjenlig fordeling* av positive samfunns effekter. Dette innebærer at kvotesystemet må være effektivt og fleksibelt for næringsaktørene, men også for fellesskapet, gjennom størrelsen på det bidraget næringen gir til samfunnet generelt, og kystsamfunn spesielt.

Over tid har kravet til miljømessig bærekraft i forvaltningen oppnådd allmenn aksept og legitimitet. I dag ligger derfor kvotesystemets legitimitetsutfordringer i første rekke i spennet mellom forventninger til hvilke økonomiske og sosiale mål en måtte ha for fiskeripolitikken. En konkret kritikk av kvotesystemet vil derfor gjerne dreie seg om problemstillinger knyttet til at:

- Antall fartøy og fiskere er sterkt redusert
- Den geografiske fordelingen av flåten er i endring, både lokalt og regionalt
- Flåtestrukturen endres i retning større fartøy
- Fiskerettighetene konsentreres på færre hender
- Enkeltfartøy realiserer ressursrente, en superprofitt
- Fiskere som selger seg ut kan realisere store gevinster på kvoterettighetene
- Det er økonomisk krevende for unge fiskere å etablere seg som fartøyeiere i lukkede fiskerier

Noen av disse utfordringene ligger utenfor hva kvotesystemet kan innrettes mot å svare for. Spesielt gjelder dette den alminnelige produktivitetsutviklingen i flåten som innebærer både færre fartøy og fiskere. Denne utviklingen har først og fremst vært styrt av kravet til miljømessig bærekraft og samtidig oppnåelse av tilstrekkelig bedriftsøkonomisk lønnsomhet, i en periode preget av historisk høy reallønnsutvikling i Norge. Andre utfordringer lar seg i større eller mindre grad adressere gjennom de begrensninger en måtte pålegge kvotesystemet gjennom kvotetak, geografiske bindinger, gruppeinndelinger, eierbegrensninger, skatlegging mv. Det er i utformingen av disse begrensningene det største handlingsrommet for utøvelse av politikk ligger.

Næringsaktørene er avhengig av mest mulig *stabile rammebetingelser* for å gjøre langsiktige, konsekvente og gode valg. Usikkerhet gir risiko for feilinvesteringer og dårlige driftsbeslutninger. Ethvert kvotesystem innebærer avveining mellom ulike parters syn og interesser. For at kvotesystemet skal være legitimt, må avveiningene være transparente og konsistente, og ende opp i forutsigbare rammebetingelser som næringsaktører kan operere under.

Et kvotesystem med mange motstridende politiske hensyn kan utvikle seg til å bli lite legitimt for næringsaktører og/eller samfunnet over tid. Myndighetene må imidlertid ha en viss grad av handlingsrom til å korrigere for uforutsette endringer, atferd som bryter mot forutsetningene i kvotesystemet, eller endrede politiske målsetnin-



ger. Samtidig vil endringer for eksempel i fordelingsspørsmål kunne skape konflikt og usikkerhet. Kvotesystemet bør derfor utformes slik at det er forutsigbart hvordan et slikt handlingsrom vil benyttes.

#### **4.6 Oppsummering**

---

De marine ressursene tilhører fellesskapet i Norge. Myndighetene er derfor gitt et forvaltningsansvar for å påse at ressursene forvaltes i overensstemmelse med fellesskapets interesser. Formålene er å sikre en miljømessig og samfunnsøkonomisk bærekraftig forvaltning, samt å medvirke til å sikre sysselsetting og bosetting i kystsamfunnene. Disse formålene står tidvis i motsetning til hverandre, og må balanseres på en god måte. Dette innebærer at det norske kvotesystemet teoretisk sett kan utformes på flere ulike måter, og likevel være hjemlet i samme lovverk. Et fremtidsrettet kvotesystem bør imidlertid kunne fungere godt uavhengig av politisk ledelse, og i tider med store endringer. Dette vil gi næringen stabilitet og forutsigbarhet til å kunne drive lønnsomt på lang sikt, noe som også er positivt for ressursforvaltning og fiskeriavhengige kystsamfunn.

Et fremtidsrettet kvotesystem kjennetegnes av effektivitet. Dette innebærer at kvotesystemet er

innrettet for å tilpasse kapasiteten til ressursgrunnlaget. Videre innebærer effektivitet at verdiskapingen står i forhold til ressursbruken. Kvotesystemet bør med andre ord innrettes slik at aktørene kan gjøre grep som gir kostnadseffektivitet og lønnsomhet i hele verdikjeden. Et effektivt kvotesystem har også lave administrative kostnader.

Et fremtidsrettet kvotesystem er kjennetegnet av fleksibilitet. Kvotesystemet bør kunne fungere under eksterne sjokk, enten i økonomien eller relatert til ressursene, uten at det må utarbeides på nytt eller bli unødig komplekst. Et fleksibelt kvotesystem legger også til rette for at investeringer kan utnyttes på en god måte. Dette innebærer at aktørene må kunne gjøre nødvendige tilpasninger på kort sikt, og at kvotesystemet er tilpasset ulike strategier for spesialisering og diversifisering på lang sikt.

Et fremtidsrettet kvotesystem kjennetegnes av legitimitet. Dette innebærer at det må være sammenheng mellom mål og tiltak i forvaltningen, og at de avveininger som gjøres er gjenstand for inkluderende prosesser. Ettersom fisken er en felles ressurs, vil legitimiteten til kvotesystemet også være avhengig av at positive samfunns effekter fordeles på en måte som kan ha bred oppslutning. Et legitimt kvotesystem må gi næringen stabile rammebetingelser, uten at myndighetenes handlingsrom forsvinner.

## Kapittel 5

# Dagens system for tildeling av kvoter

Dette kapitlet forklarer systemet for kvotetildeling, fra totalkvote til fordeling på fartøygrupper og fordeling på fartøy. Herunder inkluderes ekstravoteordninger og ordninger for fleksibilitet gjennom kvoteåret. Strukturvotordningen omtales i eget kapittel (kapittel 6). Etter at dagens system er skissert, gjøres en vurdering av kvotesystemets overordnede funksjonalitet basert på kjennetegnene effektivitet, fleksibilitet og legitimitet. Kapitlet avslutter med å oppsummere endringer som vil kunne gjøre kvotesystemet mer fremtidsrettet.

### 5.1 Konesjoner og deltakeradganger

For å delta i de fleste fiskerier må man ha en konsesjon eller deltakeradgang, hvis man ikke skal delta i åpen gruppe. Konesjonsordninger omfatter i dag i hovedsak fartøy med lasteromsvolum på 500 kubikkmeter eller mer, eller det som gjerne omtales som havfiskeflåten. Disse konsesjonene har ikke en forhåndsfastsatt tidsbegrensning. Kystflåten har deltakeradganger som fornyes årlig. Skillet mellom konsesjoner og deltakeradganger har liten eller ingen praktisk betydning.

Selv om konsesjoner ikke har en forhåndsfastsatt tidsbegrensning, følger det av deltakerloven § 18 at de skal tilbakekalles eller falle bort i en del tilfeller. Eksempler på dette er tvangssalg, dersom nasjonalitetskravet ikke lenger er oppfylt, eller ved manglende fiskeriaktivitet fra fartøyeiers side. Dessuten kan konsesjonen tilbakekalles i en del andre tilfeller, bl.a. dersom øvrige vilkår for tillatelsen ikke lenger er til stede, eller dersom fartøyeier grovt eller gjentatte ganger har overtrådt fiskeriregelverket.

Kongen i statsråd kan dessuten i medhold av deltakerloven § 19 tilbakekalle alle konsesjoner som er gitt for en bestemt type fiske og fangst, eventuelt avgrense dem til en bestemt type fiske, et snevrere geografisk område mv. Begrunnelsen for dette er at skiftende regjeringer må stå for-

holdsvis fritt i å utforme den fiskeripolitikk man ønsker å føre, også med hensyn til hvilke typer fiskerier som skal tillates utøvd.

Deltakeradganger må fornyes hvert år hvis de ikke skal falle bort, jf. deltakerloven § 21. De faller dessuten bort i løpet av året dersom vilkårene for deltakeradgangen ikke lenger er oppfylt.

Det er i dag elleve ulike adgangsbegrensede fiskeri for kystflåten og 15 ulike konsesjonstyper for havfiskeflåten: torsketrål, reke-trål, seitrål, ringnot, kolmule, pelagisk trål, NVG-trål, makrell-trål, loddetrål, nordsjøtrål, avgrenset nordsjøtrål, seisnurp, snurrevad, vassildtrål og fjernfisketillatelse.

Utviklingen i tallet på konsesjoner og deltakeradganger må forstås i lys av de ulike strukturvirkemidlene som fiskeflåten har hatt tilgang til. Det gjelder ulike kondemneringsordninger, enhetskvoteordning og strukturvotordning.

For konsesjoner har det i årenes løp også vært gjort en del endringer i definisjonen av ulike grupper. Dette gjør det vanskelig, og til dels uhensiktsmessig, å presentere statistikk over utviklingen i det totale antallet konsesjoner over tid. I tabell 5.1 gis det likevel en oversikt over hovedkonesjonene ringnot, torsketrål, reke-trål og industri/nordsjøtrål fra 1980 til 2014. Det må understrekes at metodikken som legges til grunn for opptellingen av antall konsesjoner har betydning for resultatene. Tabell 5.1 er en opptelling av antall konsesjoner med status «aktiv» i registeret per 31. desember det aktuelle året. Dette betyr at konsesjonen er knyttet til et fartøy på angjeldende tidspunkt.

Tabell 5.2 viser utviklingen i antall deltakeradganger. Over halvparten av det totale antall deltakeradganger er knyttet til fisket etter torsk, hyse og sei nord for 62 grader nord. Dette understreker betydningen av disse fiskeriene for kystfiskeflåten. Et fartøy har ofte flere ulike deltakeradganger, og i kystfiskeflåten er det en tendens til at antall deltakeradganger som er knyttet til det enkelte fartøy er økende med fartøystørrelsen.

Tabell 5.1 Utvalgte konsesjonstyper i norske fiskerier. Antall aktive konsesjoner per 31.12. utvalgte år 1980–2015

	1980	1985	1990	1995	2000	2005	2010	2015
Ringnot	215	143	103	103	97	89	80	78
Torsketrål	64	107	122	116	101	75	41	37
Reketrål	157	166	147	119	108	107	75	69
Pelagisk trål/nordsjøtrål					76 <sup>1</sup>	58	41	30

<sup>1</sup> Tall for 2002

Kilde: Fiskeridirektoratet

## 5.2 System for kvotetildeling

Det er syv reguleringsgrupper som har kvote for direktefiske av torsk nord for 62 grader nord – torsketrålgruppen, konvensjonelle fartøy på eller over 500 kubikkmeter (kbm) lastekapasitet, de fire lengdegruppene i kystflåten med lasteromsvolum under 500 kbm og en åpen gruppe for konvensjonelle fartøy med lasteromsvolum under 500 kbm.

Før fordeling av totalkvoten på de ulike gruppene, tas det mindre kvanta fra totalkvoten til enkelte formål. Dette omfatter rekreasjons- og fritidsfiske, ekstra kvote til åpen gruppe som oppfølging av kystfiskeutvalget, forskning og undervisning, samt kvotebonus for levendefangst. Det tas også et kvantum til dekning av rekrutteringsord-

ningen for yngre fiskere til lukket gruppe i kystflåten. Resten av kvoten fordeles så mellom trål og fartøy som fisker med konvensjonelle redskaper (garn, line, juksa, snurrevad).

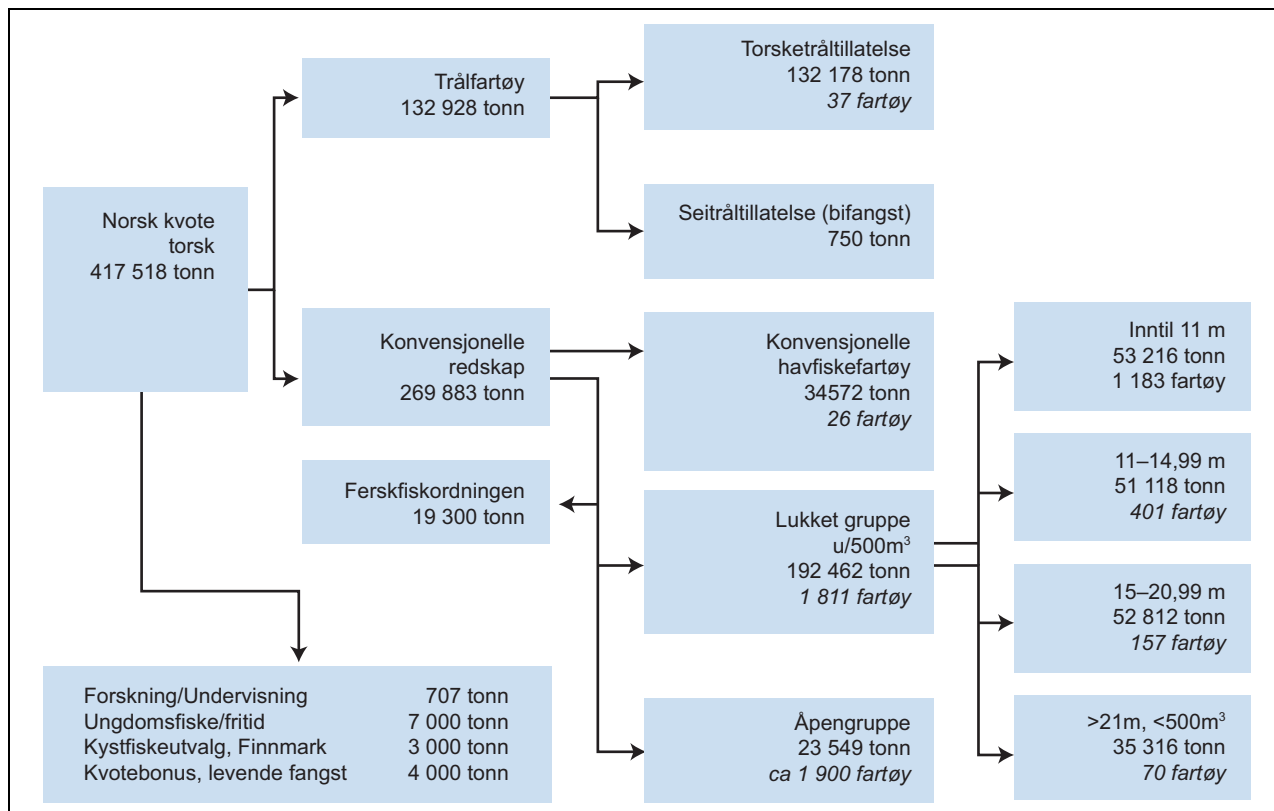
Andelen som går til trål varierer med størrelsen på totalkvoten (jf. beskrivelse av trålstigen i kapittel 3). I år med høy totalkvote, som i 2016, går 33 pst. av torsk kvoten til trålerflåten. Andelen som fordeles til den konvensjonelle flåten deles så i tre: konvensjonell havfiskeflåte, konvensjonell kystflåte lukket gruppe og åpen gruppe. Konvensjonell havfiskeflåte består av fartøy på 40–50 meter som i all hovedsak fisker med autoline i Barentshavet, Norskehavet og Nordsjøen.

Før videre fordeling på grupper i kystflåten tas det et kvantum til dekning av ferskfiskordningen, en kvotebonusordning som skal stimulere kystflå-

Tabell 5.2 Deltakeradganger i norske fiskerier, per 31.12. utvalgte år 2003–2015

	2003	2005	2010	2015
Konvensjonelle havfiskefartøy	53	49	36	26
Torsk, hyse og sei nord kystfartøy	2 676	2 422	1 962	1 808
Konv. kystfartøy torsk sør	52	62	60	56
Sei nord notfartøy	227	191	154	117
Sei sør notfartøy	67	67	60	52
Reke sør	196	173	146	128
Kongekrabbe	189	271	207	151
Kystmakrell not	306	258	212	209
Kystmakrell garn og snøre	285	273	227	195
Ringnot 70–90 fot (SUK) makrell	20	20	17	16
Ringnot 70–90 fot (SUK) nordsjøsild	20	20	17	16
NVG kyst	662	464	372	283
Nordsjøsild not sør	121	117	91	82

Kilde: Fiskeridirektoratet



Figur 5.1 Fordeling av totalkvote for torsk nord for 62°N i 2016.

Kilde: Nofima og Fiskeridirektoratet

Tabell 5.3 Antall deltakeradganger for i lukket kystgruppe for torsk fordelt på hjemmelengde og faktisk lengde. 13.10.2016

Hjemmelengde	Faktisk lengde				Totalt
	Under 11 meter	11-14,9 meter	15-20,9 meter	21 meter og over	
1. < 11 m	960	203	13	6	1182
2. 11-14,9 m	31	304	27	25	387
3. 15-20,9 m	3	11	68	68	150
4. 21 m og over		2	2	63	67
<b>Totalt</b>	<b>994</b>	<b>520</b>	<b>110</b>	<b>162</b>	<b>1786</b>

Kilde: Fiskeridirektoratet

ten til landing av fersk torsk i årets siste 8 måneder. Den lukkede kystgruppen er igjen oppdelt i fire lengdegrupper basert på hjemmelengde for kvotetildeling (omtalt i kapittel 3). Fartøygruppen med hjemmelengde under 11 meter er den største målt i antall fartøy. Tabell 5.3 viser hvordan flåten fordeler seg etter hjemmelengde og største lengde. Av totalt 1786 fartøy er 49 fartøy, eller 3 pst., over tid skiftet ut med et fartøy som har mindre lengde enn sin hjemmelengde.

1395 fartøy eller 78 pst. er fortsatt i sin opprinnelige gruppe, mens 342 fartøy eller 19 pst. er skiftet ut med et fartøy som har større lengde enn sin hjemmelengde. I tillegg kommer at gjennomsnittslengden på fartøyene innen de ulike gruppene også har økt. Utviklingen har altså gått mot færre, og gjennomsnittlig større, fartøy i kystflåten.

For å delta i den åpne gruppen i kystflåten er vilkårene at fartøyet er registrert i merkeregistret og har en største lengde under 11 meter, at

eier av fartøyet og høvedsmannen er ført i fiskermanntallet og at fartøyet er egnet, bemannet og utstyrt for fiske etter torsk, hyse og sei. I 2016 ble 6,1 pst. av totalkvoten avsatt til åpen gruppe.

### 5.2.1 Fordeling innad i grupper – hjemmelslengde og kvotefaktorer

Gruppeknoten fordeles etter ulike parametere (jf. kapittel 3). I kystfiskeflåten er hjemmelslengde det sentrale, mens de relevante parametrene i havfiskeflåten er basistonn og kvotefaktorer.

I dagens system er altså kystflåten i torskesektoren både i struktur- og reguleringssammenheng inndelt i grupper (under 11, 11–15, 15–21, over 21 meter) etter hjemmelslengde, uavhengig av hvilken faktiske lengde fartøyet måtte ha, jf. tabell 5.3. For makrell er det en tilsvarende inndeling (13 og 21 meter).

Ved utskifting har reder frihet til å velge størrelse på nytt fartøy, gitt at fartøyet av forvaltningen vurderes til å ha et tilstrekkelig driftsgrunnlag i forhold til fartøyetets størrelse. Dette kravet om forholdsmessighet har til i år vært underlagt en skjønnsmessig vurdering som har kunnet variere over tid, og mellom Fiskeridirektoratets regioner. I instruks av 16. januar 2016 fra Nærings- og fiskeridepartementet til Fiskeridirektoratet er imidlertid skjønnen erstattet med ensartede regler som i korthet går ut på at fartøy med hjemmelslengde under 11 meter i fisket etter torsk kan skiftes ut med fartøy opp til 15 meter faktisk lengde (for makrell henholdsvis under 13 og opp til 21 meter). For øvrige fartøygrupper er det ingen særskilt begrensning på utskiftingsadgangen. Adgangen til utskifting til større fartøy har over tid ført til større og mer fangsteffektive fartøy i kystflåten.

### 5.2.2 Fordeling på fartøy – fartøykvoter eller maksimalkvoter?

I den enkelte fartøygruppe vil fartøyenes kvoteutnyttelse være bestemmende for om de tildeles fartøykvoter eller maksimalkvoter.

Hvis alle fartøy i en fartøygruppe utnytter (fisker) sin kvote fullt ut, vil gruppen bli regulert med fartøykvoter. Gruppeknoten vil da bli fordelt på fartøyene slik at den blir oppfisket når samtlige fartøy har fisket sin kvote. Dette gir den enkelte fisker sikkerhet for at fisket ikke vil bli stoppet før alle har fisket sin kvote. Fartøykvoter omtales derfor ofte som «garanterte», noe som skaper forutsigbarhet og mulighet for fisker til å fiske sin kvote på den tid av året som anses formålstjenlig.

Hvis det derimot er erfaring for at en del fartøy i en fartøygruppe ikke utnytter sin kvote fullt ut vil gruppen bli regulert med maksimalkvoter. Gruppeknoten vil da bli fordelt på fartøyene ved å gi alle fartøy en høyere kvote enn hva de ville fått som fartøykvoter, noe som gjerne kalles «overregulering». Overregulering er nødvendig for å sikre at gruppeknoten blir oppfisket. Men summen av fartøyenes kvoter vil nå være større enn gruppeknoten. I den grad fartøyenes kvoteutnyttelse viser seg å bli høyere enn forventet, vil det være en risiko for at gruppeknoten blir oppfisket og fisket stoppet før alle fartøy har fisket det den enkelte fisker hadde planlagt. Maksimalkvoter kan derfor, i motsetning til fartøykvoter, ikke regnes som garanterte.

Maksimalkvotene kan endres gjennom året basert på utviklingen og deltakelsen i fisket. Med slike justeringer prøver Fiskeridirektoratet å gi fartøygruppen anledning til å utnytte gruppeknoten uten at den blir overfisket. Hvis det er forventninger om at fisket blir stoppet før alle fartøy har fisket det som var planlagt, kan en slik overregulering gi insentiver til kappfiske.

For fartøygrupper regulert med maksimalkvoter, og der overreguleringen har vært høy, er det også et insentiv for de mest aktive til utskifting til større og mer effektive fartøy som kan nyttiggjøre seg store maksimalkvoter. Kvoteutnyttelsen vil da øke, og i neste omgang bidrar dette til redusert behov for overregulering for å få tatt gruppeknoten.

Over tid har det for en rekke fartøygrupper og fiskerier vært en overgang fra å regulere med maksimalkvoter til å regulere med garanterte fartøykvoter.

### 5.2.3 Kvotepakker

Kystflåten kan til en viss grad velge om de vil fiske både hvitfisk og pelagisk fisk, eller om de vil spesialisere seg innen en av sektorene. Fartøy i havfiskeflåten har ikke anledning til å ha kvoterettigheter innenfor både hvitfisksektoren og pelagisk sektor.

Samtidig tildeles flere av kvotene som pakker. Et fartøy med ringnotkonsesjon har eksempelvis anledning til å fiske gitte fartøykvoter av makrell, nordsjøsild, lodde, etc. Et fartøy med adgang til å delta i lukket gruppe i fisket etter torsk, hyse og sei nord for 62°N har anledning til å fiske gitte kvoter av torsk, hyse og sei. Kvotepakkene i torskesektoren har vært viktige for å sikre at kvotegrunnlaget skal kunne dekke ulike typer driftstilpasninger langs kysten, inkludert et behov for inn-

dekning av bifangst. Dersom kvotegrunnlaget ikke står i forhold til fartøyets behov for kvote på for eksempel sei og hyse i fisket etter torsk, så vil det øke behovet for kompliserende bifangstreguleringer og kunne være et insentiv for utkast av fisk. I de to nevnte eksemplene gir konsesjonen/deltakeradgangen tilgang til en pakke fartøykvoter, mens det i andre konsesjoner kan gis tilgang til fartøykvote for ett fiskeslag. Et eksempel på dette er konsesjon til å fiske kolmule.

I hvitfiskektoren er det generelt et stort fokus på fiske etter torsk. Kystflåtens hyse- og seikvoter blir også alltid tatt, men gjerne etter flere runder med refordelinger i et fiskeri som er maksimalkvoteregulert. Dette kan medføre uforutsigbare reguleringer, noe som gjør det vanskelig å utvikle gode industrielle konsepter for fiskeflåten, og uforutsigbar råstofftilgang for industrien. I ringnotflåten foregår det i det alt vesentlige et målrettet fiske mot enkeltbestander med særskilte sesonger over året. For denne flåten har kvotepakken som følger med ringnottillatelsen tradisjonelt vært vurdert som en positiv og viktig diversifisering som bidrar til å dempe driftsmessige og økonomiske konsekvenser av svingninger i bestands- og kvotegrunnlaget for enkeltartene.

#### 5.2.4 Åpne grupper

Ved lukkingen av kystfisket var det behov for å opprettholde mulighetene for et fortsatt fiske også for aktører som driftet i mindre, sesongpreget skala og som hadde begrenset inntekt fra fiske. For å dekke dette behovet ble det etablert ulike åpne grupper i fisket etter torsk, hyse og sei, sild og makrell. Tanken bak åpne grupper var også at det fortsatt skulle være en mulighet for ungdom å etablere seg i fiske i liten skala, uten betydelige kostnader. Ved ønske om en mer omfattende aktivitet var deltagelse i åpen gruppe tenkt å kunne være et første skritt mot i neste omgang å investere og satse i lukket gruppe. I tillegg har åpen gruppe gitt eldre fiskere en mulighet for å trappe ned aktiviteten uten å måtte forlate yrket helt.

I fisket etter torsk, hyse og sei er fisket i åpen gruppe regulert med gruppekvoter som utgjør en fast andel av kystflåtens samlede kvote og med maksimalkvoter gradert i 3 trinn etter fartøyenes faktiske lengde; under 8 meter, 8–10 meter og over 10 meter. Fra 2007 gjelder et krav om at nye fartøy som skal delta må være mindre enn 11 meter.

#### 5.2.5 Særkvoter/ekstrakvoter

Ekstrakvoter er kvoter som er avsatt for å dekke spesielt tilgodesette formål. Etter at støtteavtalen mellom Staten og Norge Fiskarlag ble avviklet og subsidiene til næringen opphørte midt på 1990-tallet, er det over tid etablert en rekke nye kvoteordninger, spesielt innen torskefiskerierne. Ordningene er ment å tilgodese ulike politisk prioriterte formål, formål som tidligere gjerne ville vært finansiert direkte over støtteavtalen. Følgende ordninger kan nevnes, alle unntatt distriktskvote er operative i 2016:

- Kvotebonus ved levendelagring – torsk
- Ferskfiskkvoteordning – torsk
- Distriktskvote – torsk
- Agnkvoter – sei, sild og makrell
- Rekrutteringskvoter – diverse fiskeslag
- Kystfiskekvote – torsk
- Forskningskvoter – torsk, hyse, sei, makrell, sild
- Ungdomsfiskeordning – torsk, hyse, sei
- Skolekvoter – diverse fiskeslag
- Lærlingekvoter – diverse fiskeslag

Såkalte ekstrakvoteordninger tas i hovedsak fra nasjonal kvote før fordeling på grupper, og i noen tilfeller fra gruppekvotene til de fartøy som kan utnytte ordningene. De fordeles etter andre kriterier enn de ordinære kvotene. I tillegg har det de siste årene blitt tildelt ti rekrutteringskvoter årlig (25 rekrutteringskvoter i 2013). Rekrutteringskvotene besluttet fra år til år, og de tildeles fra 2015 med kvotefaktorer tilsvarende hjemmelslengde 11 meter. Rekrutteringskvotene har ingen tidsbegrensning. Tidligere ble rekrutteringskvotene tildelt med kvotefaktor tilsvarende fartøyets faktiske lengde, dog ikke mer enn 15 meter. Dette ble endret til en fast felles kvotefaktor for å unngå omgørelser av regelverket. Departementet har nylig besluttet at rekrutteringskvoter skal belastes jevnt over for alle fartøygrupper som deltar i angjeldende fiskerier ettersom rekrutteringen skal komme hele næringen til gode. Dette innebærer at rekrutteringskvoter i f.eks. fisket etter torsk, hyse og sei nord for 62°N belastes alle fartøygrupper i dette fiskeriet, noe som innebærer at «trålstigen» i praksis modifiseres hver gang det tildeles nye rekrutteringskvoter. I tillegg til disse kvoteordningene er det i torskefisket nord for 62°N avsatt et kvantum for å dekke det uregistrerte uttaket i fritids- og turistfisket.

### 5.2.6 Ordninger for fleksibilitet innenfor kvoteåret

Det er i dag ikke anledning til å omsette deler av kvoten innenfor kvoteåret. Det har likevel vært et økende behov for en del tilpasninger for å imøtekomme behovene for fleksibilitet med hensyn til kvotesammensetning. Det har derfor tvunget seg fram en rekke ordninger i et forsøk på å bøte på denne manglende fleksibiliteten. Disse beskrives under:

*Samlekvoteordningen* – for å øke fleksibiliteten i den praktiske utøvelsen av fiske ble fartøy under 15 meter i årene 2001–2006 regulert med en samlekvote av torsk, sei og hyse der de tre artene ble kvoteavregnet med forskjellige «priser», kalt tor skeekvivalenter. Sett fra fiskers ståsted fungerte ordningen bra, det viste seg imidlertid svært vanskelig å fastsette relative priser som kunne klare å holde fisket, spesielt av torsk, innenfor gruppekvoten. Dessuten ble bestands- og kvotesituasjonen for de tre bestandene etter hvert så god at ordningen kunne avvikles.

*Rederikvoteordningen og driftskvoteordningen* – er varianter av kvoteordninger der et fartøy tildeles høyere kvote mot at et annet fartøy innen kvoteåret tas ut av fiske for en viss periode. Ordningene er ikke operative i dag.

*Slumpfiskordningen* – er en ordning for fartøykvoteregulerte fartøy i havfiskeflåten der Fiskeridirektoratet kan gi tillatelse til at inntil 20 pst. av fartøykvoten av det enkelte fiskeslag kan fiskes med et annet fartøy som tilhører samme fartøygruppe. Fartøyet som avgir kvote må ha fisket minst 30 pst. av kvoten før kvotemottakende fartøy kan starte fiske. For torsk kan fiske på slike kvoter ikke starte før 1. juli. Ordningen har vært operativ siden 2005. Årlig har det vært søkt om 100–150 overføringer av kvote i medhold av ordningen. De to siste årene er omfanget redusert grunnet økt bruk av ordninger med kvotefleksibilitet over årsskiftet.

*Samfiskeordningen* – eksisterende ordning som ble etablert i 2010 der to fartøy, begge i lukket gruppe under 11 meter i fisket etter torsk, hyse og sei, på bestemte vilkår kan drive samfiske. Det passive fartøyet i samfiskelaget kan ikke drive fiske eller lande fangst i den tiden fartøyene er påmeldt samfisket. Ordningen ligner den tidligere driftskvoteordningen og kan sies å være en erstatning for fraværet av en strukturkvoteordning for denne gruppen. Tilsvarende ordning administrert av Norges Sildesalgslag finner en også i pelagisk sektor.

*Kvotebytte* – i 2014 hadde man en situasjon med meget knappe fartøykvoter, mindre enn en last, av henholdsvis Barentshavslodde og lodde ved Island/Jan Mayen. Det ble da etablert en ordning der ringnotfartøy innbyrdes kunne bytte kvotene i de to områdene. Denne ordningen ble videreført i 2015, og samtidig ble det etablert en lignende ordning der en trållkvote av lodde i Barentshavet kan byttes mot et kvantum kolmulekvote. Partene bestemmer selv bytteforholdet. I 2016 er det etablert en ordning der ringnotfartøy kan bytte kvote av Nordsjøsild mot kvote av lodde ved Island/Jan Mayen.

De fire sistnevnte ordningene, som alle bidrar med økte muligheter for fleksible, individuelle driftstilpasninger, har gjerne møtt to former for motforestillinger. Den ene er en historisk sterk og generell politisk motvilje mot å bevege seg i retning av et system som i realiteten innebærer større grad av omsittelighet av hele eller deler av et fartøys kvoter det enkelte år. Den andre er at spesielt rederi-, drifts-, og samfiskeordningene, hvor fartøyene ikke trekkes permanent ut av fiske, har konkurrert med enhets- og strukturkvoteordningene hvor det overordnede siktemålet har vært å få tatt ut overkapasitet på permanent basis. Det langsiktige strukturhensynet kan derfor være i konflikt med ønsket om muligheten til en mer smidig, kortsiktig driftstilpasning. Etter hvert som mange av fartøygruppene er blitt mer tilpasset fangstmulighetene, svekkes imidlertid det siste argumentet for fartøygruppene over 11 meter som nå over lang tid har hatt tilgang på strukturkvoteordninger.

*Adgang til å benytte leiefartøy* – hvis det foreligger spesielle omstendigheter er det tillatt å fiske fartøyets kvote med et innleid fartøy. Adgangen er regulert i deltakerforskriften og konsekvensforskriften og gjelder således både for kyst- og havfiskeflåten. Omstendigheten er enten forlis og havari som medfører vesentlig driftsavbrudd, eller ved kontrahering av nybygg. I sistnevnte tilfelle kan det være forhold som innebærer at fisker ønsker å selge eksisterende fartøy før nytt (kontrahert) fartøy er klar til å settes inn i fisket. For kystflåten ligger det en begrensning i at ett og samme fartøy i løpet av reguleringsåret kun kan benyttes som leiefartøy i forbindelse med ett forlis/havari.

*Partråling* – det er adgang til å drive partråling i flere pelagiske (sild, makrell) fiskeri. Spørsmålet reiser seg da med hensyn til hvem som har fisket fisken, og hvem fangsten skal føres på. I de enkelte reguleringsforskrifter er det fastlagt hvor mange fartøy et fartøy kan drive partråling med.

Videre er det satt krav om hvordan fangsten skal deles på fartøyene, og at det alltid skal seddelføres fangst på det fartøyet som lander fangsten. Norges Sildesalgslag administrerer ordningen med partråling.

*Overføring av fangst ved for store kast* – i noen pelagiske fiskeri kan det enkelte fartøy tidvis få så mye fisk i en fangstoperasjon at fartøyet ikke har mulighet for å pumpe hele fangsten om bord. Dette skjer spesielt ved fiske med not. I slike situasjoner er det gitt åpning for å overføre fangst på feltet (før fangsten er tatt om bord).

*Kvotefleksibilitet over årsskiftet* – i de senere år er det for flere viktige bestander i fiskerisamarbeidet med andre land avtalt mulighet for å forskuttere/overføre 10 pst. av nasjonal kvote mellom år, såkalt kvotefleksibilitet. Denne ordningen innebærer ikke at kvote overføres fra ett fartøy til et annet, men at et fartøy kan underfiske eller overfiske årets fartøykvote med en viss andel mot at fisket året etter avpasses dette. Hvis et fartøy velger å overfiske sin fartøykvote med 10 pst. ett år, må det fiske et tilsvarende mindre kvantum av sin fartøykvote året etter. Fartøy som har benyttet slumpfiskordningen har ikke anledning til å benytte kvotefleksibilitet.

De norske tilpasningene til behovet for å fiske med annet fartøy enn det fartøyet som har kvoterektigheten har alle ulike primærformål, men det underliggende formålet er å bidra til en effektiv avvikling av fisket og dermed kostnadsreduksjon. Ordningen med tillatelse til overføring av fangst ved store kast hindrer også unødvendig neddrepning av fisk som er fanget, fisk som ellers ville ha blitt sluppet i sjøen igjen og høyst sannsynlig dødd.

## 5.3 Vurdering av dagens system for tildeling av kvoter

### 5.3.1 Effektivitetsutfordringen

Effektivitet fordrer at aktørene har et så forutsigbart driftsgrunnlag som mulig. På den måten kan aktørene selv gjøre langsiktige tilpasninger som er kostnadseffektive og som utnytter verdiskapingspotensialet i hele verdikjeden. Fartøykvoter er et godt utgangspunkt. Det gir fartøyene anledning til å planlegge sine fangstaktiviteter og det fjerner incentivene til kappfiske. Som vist over, er fartøykvoter sentralt i dagens system. Totalkvotene er imidlertid først fordelt mellom størrelses- og redskapsgrupper. Refordeling mellom grupper, samt overregulering, er en utfordring for flåtens planlegging, og for både flåtens og industri-

ens verdiskaping. Dersom fisket må reguleres med maksimalkvoter og overreguleringen settes for høyt gir dette incentiver til kappfiske. Settes den for lavt, vil det resultere i at kvoten enten ikke tas eller at det vil være nødvendig med refordelinger, noe som forstyrrer flåtens planlegging. Både for høy overregulering og forventninger om refordeling, resulterer ofte i fangstformer som prioriterer kvantum framfor kvalitet, noe som igjen vil være negativt for landindustrien som kjøper fisken i neste ledd. En mer direkte tildeling fra totalkvoten til fartøynivå i form av fartøykvoter vil kunne bøte på slike utfordringer. Dette vil imidlertid fordrer at kvotesystemet har andre mekanismer for å håndtere kvoter som ikke utnyttes.

Generelt er det slik at enhver begrensning demper effektiviteten. Et effektivt system for tildeling av kvoter bør derfor gi aktørene færrest mulige restriksjoner. Dagens system gir føringer på fartøyutforming. Dette er noen ganger biologisk begrunnet, for eksempel forbud mot bruk av ringnot i fisket etter torsk og hyse, der bruken ville medføre risiko for fangst av fisk under minstemål. Andre ganger er slike føringer begrunnet i ønsket om en differensiert flåte, slik tilfellet er med Finnmarksmodellen. Restriksjoner som har som formål å opprettholde en geografisk spredt og størrelsesmessig diversifisert flåte kan på den ene siden dempe effektiviteten i fisket samtidig som nettopp slike restriksjoner kan bidra til å oppfylle formål om bosetting og sysselsetting i kystdistriktene. Spørsmålet blir likevel om det er grunn til å anta at de økonomiske drivkrefter selv vil opprettholde en differensiert flåte, fordi ulike fiskerier, sesonger og markeder krever ulike typer redskaper. Dette taler i så fall for å fjerne redskapsrestriksjoner som ikke begrunnes med hensynet til ressursene. Større frihet til å utforme fartøy vil gi større effektivitet.

Aktørenes videre tilpasninger avhenger i stor grad av fleksibiliteten i kvotesystemet. Dette vil belyses nærmere under.

Fisket er sesongbasert. For flåten er det i tillegg kostnadseffektivt å fiske kvoten på kort tid. Hvorvidt dette er lønnsomt, avhenger av hvilken pris de får for fisken. Verdiskapingspotensialet i hele verdikjeden innebærer imidlertid et bredere perspektiv enn hva som er gunstig for flåten. Sesongvariasjoner og landinger av store kvantum på kort tid kan gå utover kvaliteten på fisken og kan påvirke fiskeindustriens fleksibilitet i produksjonen og dermed markedets betalingsvilje for sluttproduktene. Med velfungerende markeder for fisk vil prissignalet sikre en optimal allokering av råstoff uten regulering. Myndighetene har likevel



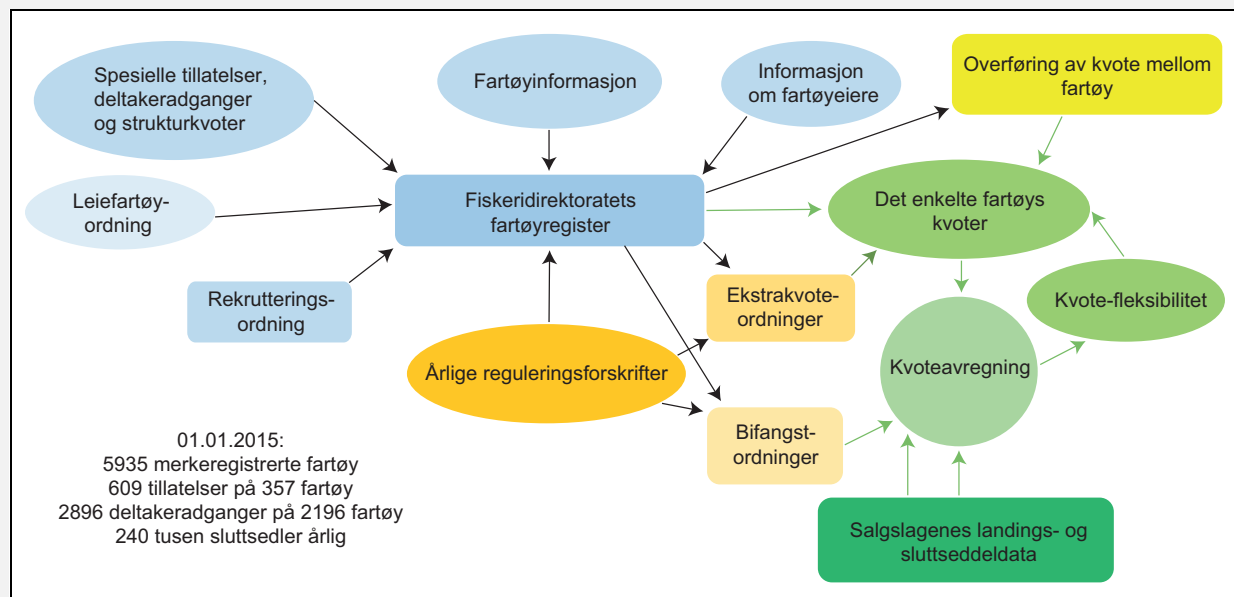
### Boks 5.1 Teknisk beskrivelse av kvotesystemet, samt bruken av det

Kvotesystemet består av flere moduler. For å kunne nytte fartøy til ervervsmessig fiske må eieren ha ervervstillatelse for fartøyet, dvs. tillatelse til å nytte fartøyet til ervervsmessig fiske. For å kunne delta i lukkede fiskerier vil fartøyeieren i tillegg også måtte ha spesiell tillatelse (konsesjon) eller deltakeradgang for å kunne delta. I enkelte fiskerier er det videre adgang til å tildele strukturkvoter (kvotefordel) ved permanent uttak av fartøy fra fiske. Ervervstillatelser, spesielle tillatelser, deltakeradganger og strukturkvoter er knyttet til både fartøyet og fartøyet eier. Fiskeridirektoratet har elektroniske registre med:

- faktiske opplysninger for det enkelte fartøy (kjenningssignal, lengde, bredde, bruttotonnasje mv.)

- opplysninger om fartøyets eier (organisasjonsnummer, navn, organisasjonsform, adresse mv.)
- opplysninger om spesielle tillatelser, deltakeradganger og strukturkvoter knyttet til fartøy/eier.

Modulen med de enkelte fartøys kvoter fremkommer ved at opplysninger om de årlige reguleringene kobles til fartøyregisteret. Kvoteenheten for den enkelte bestand/fartøygruppe legges inn og kobles automatisk med kvotefaktoren for det enkelte fartøy. I tillegg må ekstrakvoter legges inn, dette må i hovedsak skje manuelt. De tre modulene i selve fartøyregisteret fungerer greit og etter hensikten. Utfordringene med systemet er særlig å få koblet på de mange ulike ordninger og vilkår i de årlige reguleringene slik at fartøyenes kvoter kan genereres på en enkel og korrekt måte.



Figur 5.2

Videre representerer overføring av kvote mellom fartøy en utfordring (slumpfiskordningen, samfiskeordningen og kvotebytteordningen), ordninger der en etter søknad/melding til Fiskeridirektoratet kan overføre kvote mellom fartøy i løpet av kvoteåret. Disse ordningene er en utfordring både med hensyn til løpende å kunne holde oversikt og kontroll med hva som til enhver tid er det enkelte fartøys kvote, men også for næringsutøverne som av ulike årsaker kan ha et ønske om både raskere og hyppigere omdisponering av kvote mellom fartøy.

For fullstendighetens skyld skal også nevnes leiefartøyordningen, rekutteringsordningen, ordninger for kvotefleksibilitet mellom år, og endelig bifangstordninger i ulike fiskeri.

Fiskeridirektoratets kvote- og fartøyregister oppdateres daglig og er elektronisk tilgjengelig for salgslagene med en dags forsinkelse. Fiske-salgslagene har som en av sine oppgaver etter fiske-salgslagsloven å forestå kvoteavregning/inndragning av fangst over kvote for det enkelte fartøy i sitt distrikt. Fiskeridirektoratets sentrale fangstdata-base, med fangstopplysninger fra alle de seks salgslagene, oppdateres i nær sann tid etter levering av fangst. Dette skjer ved at slottsedel/landings-sedel, som ved levering av fangst utfylles og signeres av fisker og kjøper, umiddelbart overføres elektronisk til vedkommende salgslag der den etter en automatisk valideringssjekk videresendes til Fiskeridirektoratet.

benyttet en rekke virkemidler for å dempe slike effekter, herunder ekstrakvotordninger som ferskfiskordningen og kvotebonus for levendelagring av torsk. Ordninger som har til hensikt å vri landingsmønsteret kan imidlertid medføre samfunnsøkonomiske kostnader.

Samfunnet har store kostnader knyttet til administrasjon av fiske. For staten er viktige kostnader knyttet til relevante oppgaver hos Havforskningsinstituttet, Fiskeridirektoratet, Kystvakten og Nærings- og fiskeridepartementet. OECD anslår at de norske forvaltningskostnadene er i størrelsesorden 10 pst. av fangstverdien, i 2013 utgjorde dette 1,6 mrd. kr. En betydelig del er knyttet til forskning, og da spesielt bestandsestimering og kvoterådgivning. Dette er oppgaver som er avgjørende for å kunne drive et bærekraftig fiske.

Forvaltningen har imidlertid også store kostnader knyttet til regulering og kontroll av fisket. Adgangen til fiskeriene reguleres på ulike måter i hav og kyst. De nasjonale totalkvotene fordeles også på ulike måter, gjennom flere ledd og etter flere fordelingsnøkler. Overregulering er arbeids- og kostnadskrevende, og de mange ulike ordningene hvis formål er å gi flåten nødvendig fleksibilitet gjennom kvoteåret er administrativt krevende både for næring og forvaltning. Det vil ligge store effektiviseringsmuligheter gjennom forenkling av kvotesystemets grunnoppbygging.

### 5.3.2 Flexibilitetsutfordringen

Dagens kvotesystem har vokst fram over tid, utløst av kriser og utviklet seg parallelt med utviklingen i fiskeriene. Ved nye utfordringer har det blitt laget nye ordninger. Dette gjør kvotesystemet komplisert og uoversiktlig, med lite fleksibilitet for kommende endringsprosesser.

Næringsaktørene har liten anledning til å gjøre individuelle tilpasninger i dagens kvotesystem. Et eksempel på dette er at kvoter i noen tilfeller tildeles som pakker. Hvert fartøy som mottar slike pakker må derfor fiske på alle artene, uavhengig av forretningsstrategi. Dette begrenser potensialet som fins i spesialisering og diversifisering mellom fartøyene.

Flexibilitet er avgjørende for at aktørene skal kunne utnytte sine investeringer på en god måte. Aktørenes kvoteportefølje er i hovedsak resultatet av deres langsiktige tilpasning. Som redegjort for i kapittel 5.2.6 har dagens kvotesystem en rekke ordninger for å imøtekomme behovet for også å kunne tilpasse og effektivisere fartøyenes drift på kort sikt. Flere av disse ordningene kan med fordel bli sett i sammenheng med hverandre, og løst

med ordninger for utleie og innleie av kvote. Leie av kvoter har ikke vært praktisert i det norske systemet fordi man ikke ønsker passive kvoteforvaltere. Dette vil imidlertid kunne unngås ved å begrense omfang av hvor stor andel av kvotene som kan leies ut, samt å stille krav til utleiens aktivitet fra fiske.

Større fleksibilitet i kvotesystemet vil også kunne gi andre muligheter for å håndtere situasjoner der totalkvoten ikke utnyttes.

### 5.3.3 Legitimitetsutfordringen

Dagens kvotesystem har flere mekanismer hvis hensikt er å beskytte kystflåten og ivareta hensynet til en differensiert flåte. Eksempel på dette er trålstigen, som bestemmer den relative fordelingen mellom hav og kyst, og skillet mellom konvensjonelle redskaper og trål i torskefiskeriene. Slike mekanismer har vært viktig for kvotesystemets legitimitet i overgangen fra åpen allmenning til en profesjonalisert næring. Å gjøre kvotesystemet mer effektivt og fleksibelt vil utfordre slike ordninger. Spørsmålet er hvorvidt det kan gjennomføres uten at det samtidig resulterer i et lite legitimt system.

Legitimitet fordrer at det er samsvar mellom formål, mål og tiltak i forvaltningen (kapittel 4). Formålet med fiskeriforvaltningen er en bærekraftig og samfunnsøkonomisk lønnsom utnyttelse av ressursene, og å medvirke til sysselsetting og bosetting i kystsamfunn. Mål om en differensiert flåte har vært begrunnet med det siste, og næringen har selv vært delaktig i forhandlingen av ulike fordelingsmekanismer som skal sikre at dette ivaretas. Det er god forvaltningsskikk å involvere berørte aktører i beslutningsprosessen. Det er imidlertid flere enn fiskerne som er berørte av kvotesystemets utforming, for eksempel fiskeindustribedrifter og andre aktører i kystsamfunnene. Det faktum at det blir stadig færre fiskere begrenser også deres evne til å være representative meningsbærere for hva som er legitime løsninger i fordelingsproblemer.

I samme periode som kvotesystemet har vokst fram, har fiskerne i tillegg blitt gradvis mer avhengig av tilpasninger som øker produktivitet og lønnsomhet. Dette henger sammen med den generelle økonomiske utviklingen i samfunnet, og at subsidiene har blitt avskaffet. For kvotesystemets framtidige legitimitet vil det være viktig at systemet er innrettet slik at aktørene kan gjøre riktige næringsstrategiske prioriteringer.

Som problematisert over er kvotesystemet komplekst og uoversiktlig. Det er derfor også en

legitimitetsutfordring dersom kvotetildelingen ikke er transparent og mulig å forstå for allment interesserte.

## 5.4 Et forenklet kvotesystem for fremtiden

På bakgrunn av drøftingene av dagens kvotesystem, er det hensiktsmessig å forenkle og harmonisere grunnmekanismene i kvotesystemet slik at det er bedre tilpasset næringens og samfunnets endrede behov. På den ene siden kan man si at kvotesystemet fungerer. Det har overlevd store endringer, og angir en grundig framgangsmåte for å fordele de nasjonale kvotene til fartøynivå, jf. beskrivelsen av lovverk, forskrifter og fremforhandlede nøkler. På den andre siden er kvotesystemet komplisert, uoversiktlig, rigid og driftsmessig sårbart, både for næring og forvaltning.

I det følgende drøftes noen elementer som er relevant for et fremtidsrettet kvotesystem.

### 5.4.1 Fisketillatelser

Skillet mellom konsesjoner og årlige deltakeradganger har liten eller ingen praktisk betydning. Det er lite som taler for å opprettholde dette skillet. En ny felles *fisketillatelse* bør derfor erstatte disse ordningene. Fisketillatelser bør ikke ha en fastsatt tidsbegrensning, men reglene om bortfall og myndighetenes adgang til tilbakekall bør videreføres, jf. dagens regelverk. Dette vil avbyråkratisere og forenkle adgangsreguleringen til fisket, samtidig som myndighetene opprettholder anledningen til å gjøre nødvendige endringer.

### 5.4.2 Kvotefaktorer

Som vist ovenfor framkommer et fartøys kvote i dag gjennom ulike parametere knyttet til fartøyets fisketillatelser og gjennom gruppeinndeling og kvotenøkler (prosentmessig fordeling av norsk totalkvotekvoter mellom fartøygrupper) i de årlige reguleringsforskrifter. Dette gjør det svært krevende å holde løpende oversikt over det enkelte fartøys samlede kvoteportefølje. Kontroll med kvoter, og avregningen av disse, er en av grunnpillarene i forvaltningen av fiskeressursene. Det vil være en betydelig forenkling om de kvoteandeler (andel i prosent av norsk totalkvote for de enkelte fiskeslag) et fartøy kan fiske fremgår direkte av det enkelte fartøys fisketillatelse. I tillegg til økt transparens og bedre grunnlag for kontroll, vil dette legge til rette for et mer fleksibelt kvote-

system som vil være vesentlig mer robust overfor mulige tilpasninger og endringer i fremtiden.

En slik omlegging kan gjøres ved at fisketillatelsen tilordnes en kvotefaktor for hvert kvoteregulerte fiskeslag som inngår i tillatelsen. Faktoren er et uttrykk for hvor stor andel fisketillatelsen har av de årlige totalkvotene til fordeling. Det kvantumet som fartøyet kan fiske av et fiskeslag vil således fremkomme ved å multiplisere fisketillatelsens kvotefaktor med totalkvoten som skal fordeles. Benevnelsen kan for eksempel gjøres i promille, slik at dersom et fartøy har kvotefaktor på 5 innebærer det at fartøyet kan tildeles 5 promille av totalkvoten til fordeling av det angjelende fiskeslag. Totalkvoten for de ulike fiskeslag og eventuell overregulering av en fartøygruppes kvoter vil fortsatt fremgå av de årlige reguleringsforskriftene.

Faste kvotefaktorer i fisketillatelsen innebærer at totalkvoten ikke lenger vil fordeles via fartøygruppene. Selv om inndelingen av fartøygrupper har lange tradisjoner er det ikke gitt at dagens inndeling og antall grupper fortsatt er like hensiktsmessig, eller vil være det i all fremtid. Man trenger imidlertid ikke å endre gruppestrukturen på dette tidspunktet. En omlegging til faste kvotefaktorer gjør uansett at kvotesystemet blir enklere i sin utforming, og vil ikke være avhengig av dagens gruppestruktur for å være funksjonelt også i fremtiden.

Innføring av faste kvotefaktorer innebærer imidlertid at glideskalaene i dagens kvotenøkler må gjøres om til faste andeler. Dette omfatter trålstigen, som angir fordelingen av torsk mellom trålere og fartøy som fisker med konvensjonelle redskap, og kvotenøklerne for fordelingen av norsk vårgytende sild mellom ulike grupper. Det er også enkelte fartøygrupper som i dag har ulike bifangstavsetninger, og så langt som det er hensiktsmessig vil disse også kunne fanges opp i et fremtidig system med kvotefaktorer. Enkelte typer bifangst, som for eksempel bifangst av nordsjøild i øyepålfisket til oppmaling, må imidlertid i praksis estimeres ved prøvetaking av et utvalg av fangstene. Slik bifangst vil derfor fortsatt måtte kunne avregnes mot en felles avsetning for vedkommende fartøygruppe.

Bakgrunnen for glideskalaene i kvotenøklerne var hensynet til de mest sårbare flåtegruppene i en situasjon med sterkt nedfiskede bestander. Disse skulle ikke bli for skadelidende når totalkvotene var små, og derfor sikres et mer stabilt driftsgrunnlag. I dag er det stor variasjon i den fysiske størrelsen på fartøy innenfor de ulike fartøygruppene. Dessuten er bærekraften i bestandsfor-

valtningen grunnleggende endret siden kvotenøkklene for torsk og sild ble etablert. Dette taler for at faste andeler av totalkvoten ikke vil være for ugunstig for gruppene som helhet. Fastsettelse av nye kvotenøkler uten glideskala kan enten fremforhandles og foreslås av næringen, eller bestemmes av myndighetene.

### 5.4.3 Ekstrakvoteordninger

Ekstrakvoteordninger kan langt på vei begrunnes med at man har sett behov for å tilgodese særlige formål.

Dette er ordninger som gradvis har økt i omfang, og har i noen grad erstattet tidligere tilskuddsordninger, i tråd med at statsstøtten til fiskerinæringen i all hovedsak er avviklet. Det er flere grunner til å gjennomgå alle ekstrakvoteordninger i sammenheng, for å gjøre en samlet vurdering av effekten av disse. Slike ordninger medvirker til å skape et kvotesystem som er komplisert, uforutsigbart og lite transparent. I et fremtidsrettet kvotesystem bør kvoteordninger som skal tilgodese særlige formål begrenses. Det kan for eksempel være hensiktsmessig å sette et øvre tak for hvor stor andel av de enkelte bestander som kan anvendes til slike ekstrakvoteordninger.

Dagens ekstrakvoter tas både fra nasjonal kvote før fordeling på grupper, og fra gruppekvote til de fartøy som utnytter disse ekstrakvoteordningene. I et system med faste kvotefaktorer vil slike avsetninger utelukkende måtte hentes fra den nasjonale kvoten før fordeling til det enkelte fartøy. Dette kan det eventuelt tas hensyn til ved overgangen til et nytt kvotesystem samtidig som trålstigen må reforhandles.

I 2016 anvendes følgende andeler av disponibel norsk kvote på slike ekstrakvoteordninger:

I et framtidrettet kvotesystem bør avsetning til ekstrakvoteordninger begrenses til det som kan begrunnes ut fra effektiv ressursbruk. Den

samlede nytten av ekstrakvoteordninger bør derfor vurderes, for å påse at de ikke er effektivitetsdempende. I denne sammenhengen bør det også vurderes om det er andre tiltak som kan ha bedre effekt, eksempelvis kvotefleksibilitet på fartøynivå, bedre systemer for kvalitetsvurdering og pris, eller tilgang til å organisere verdikjeden på andre måter. Det er nærliggende å anta at avsatt kvantum torsk bør kunne reduseres vesentlig i forhold til de siste års avsetninger.

Rekrutteringsordningen er en spesiell ekstrakvoteordning i den forstand at den ikke er en ettårig ordning, men en ordning som etablerer nye, faste kvotefaktorer. Dermed vil eksisterende kvotefaktorer devalueres hver gang rekrutteringskvoter deles ut. Rent teknisk betyr dette at sum kvotefaktorer for en gitt bestand, som initialt vil være 100, vil øke over tid, og det enkelte fartøys andel av totalkvoten vil dermed reduseres. Dette lar seg forvaltningsmessig håndtere, men vil kreve at det skrives ut nye kvotefaktorer hvert år eller at summen av antall kvotefaktorer overstiger 100. Det må likevel stilles spørsmål om den måten å slippe nye aktører til i lukkede fiskerier er samfunnsmessig rasjonell når det samtidig er behov for strukturordninger for å redusere og tilpasse fangstkapasiteten til ressursgrunlaget for å oppnå bedriftsøkonomisk lønnsom drift. Et alternativ til dagens rekrutteringskvote med tildeling av nye tillatelser, kan være å gi årlige ekstrakvoter som virkemiddel for å sikre rekruttering.

### 5.4.4 Avsetninger til åpne grupper

Det må kunne fastslås at ordningen med åpen gruppe har fungert etter hensikten siden den ble etablert i torskefisket i 1990. Ulike forhold kan imidlertid bidra til å sette ordningen under press fremover. Fartøy i åpen gruppe hjemmehørende i Finnmark, Nord-Troms og øvrige kommuner i Troms og Nordland som er omfattet av det geografiske virkeområdet til Sametingets søkerbaserte tilskuddsordning, har siden 2010 under kystkvoteordningen fått et kvotetillegg som innebærer at fartøy i åpen gruppe får samlede fiskemuligheter som langt på vei kan sidestilles med det fartøy i lukket gruppe har. I 2016 er fylkesbindingene internt i Nord-Norge opphevet. For fiskere, spesielt i Finnmark og de andre kommunene omfattet av kystkvoteordningen, har dette gitt et ekstra incentiv til å selge seg ut av lukket gruppe, for deretter å etablere seg i åpen gruppe.

Åpne grupper, og da spesielt i torskefiskerier, har en viktig og nødvendig funksjon i det samlede norske kvotesystemet. De har først og

Tabell 5.4 Kvoteandeler avsatt til ekstrakvoteordninger

Bestand	Prosentandel
Torsk nord for 62° N	8,2
Hyse nord for 62° N	0,6
Sei nord for 62° N	2,1
NVG-sild	0,9
Makrell	1,3

Kilde: Fiskeridirektoratet

fremst vært en viktig arena for rekruttering, men også et sted hvor enkelte trapper ned på slutten av yrkeskarrieren. Det er således ikke grunnlag for å gjøre endringer verken i avsetning eller reguleringsopplegg, men det kan være grunn til å vurdere om det er mulig med et overgangsregelverk fra lukket til åpen gruppe.

#### 5.4.5 Fleksibilitetsordninger

Strukturkvoteordningen legger til rette for å tilpasse driften ut fra langsiktige vurderinger av hva som vil være den beste utnyttelsen av et fartøys kapasitet. Hensynet til en mer effektiv utnyttelse av de årlige kvotene, gjør at aktørenes fleksibilitet til å tilpasse seg kortsiktige svingninger bør forbedres. Med mulighet for utveksling av kvoter i løpet av kvoteåret, vil fiskerne kunne respondere på tilfeldige forhold som påvirker fisket og deres driftssituasjon. Selv ved begrenset grad av utveksling vil dette behovet for fleksibilitet forbedres betydelig.

Som en konsekvens av at lovverket ikke gir mulighet for utleie, leie eller bytte av kvoter innenfor et kvoteår, har det vokst frem et økende antall alternative former for fleksibilitetsordninger. Disse er i sum administrativt krevende, både for forvaltning og næringsaktører, og bør forenkles. Mengden av ordninger vitner om et reelt og vedvarende behov for å kunne justere på fartøyets kvotegrunnlag gjennom året.

Et fremtidsrettet kvotesystem bør legge til rette for fleksibel driftstilpassing og effektiv utnyttelse av ressursene. Dette er nødvendig for å kunne håndtere usikkerheten i fiskeriene som de langsiktige tilpasningsmulighetene ikke evner å håndtere, slik som sesongfiskerier, bifangst, overfiske og insentiver til utkast, og ikke minst forvaltningens ønske om å sørge for at kvotene utnyttes tilnærmet fullt ut.

Det er således grunnlag for at *slumpfiskordningen og kvotebytte* erstattes av en ordning med adgang til utleie av deler av et fartøys kvotebeholdning. Leieordningen bør gjelde innenfor kvoteåret. En mulighet til å leie ut deler av kvoten vil være et mer hensiktsmessig virkemiddel enn dagens spesialordninger.

Dagens samfiskeordning må ses i sammenheng med forslag om også å gi fartøy under 11 (13) meter adgang til langsiktig tilpassing gjennom kvotesammenslåing (kapittel 6).

En leieordning kan utformes med mer eller mindre strenge begrensninger med hensyn til mellom hvem, og i hvilket omfang det er adgang til å leie ut kvoter. En særlig liberal ordning ville

være innføring av fullt ut omsettelige kvoter. Intensjonen med å åpne for utveksling av deler av kvotegrunnlaget bør imidlertid være rettet mot å gi *aktive* fiskere nødvendige muligheter til effektiv driftstilpassing innen kvoteåret. Reglene for ordningen må derfor utformes slik at passiv kvoteutleie unngås.

I tillegg til aktivitetskravet i deltakerloven kan dette i praksis ivaretas ved at det enten settes et tak for stor andel av hvert fiskeslag som tillates utleid eller at det settes tak for hvor stor andel av kvoteverdien av et fartøys samlede fiskekvoter som kan leies ut. Sistnevnte har den fordel at den innenfor én og samme ordning kan muliggjøre alt fra full utleie av økonomisk marginale kvoter til en mer begrenset adgang til utleie av kvote på de bestandene som utgjør fartøyets hoveddriftsgrunnlag. Graden av adgang til kvoteutleie kan settes som et fast tak eller fastsettes i forbindelse med de årlige reguleringsforskriftene.

#### 5.4.6 Kvotemarked

Et nytt kvotesystem bør ha en felles markedsplass for utleie og leie av kvoter innenfor et kvoteår. Rent praktisk bør en slik markedsplass være webbasert med enkel tilgang for relevante aktører. Hensynet til transparens, registrering, notoritet og kontroll må garanteres, men det bør ikke nødvendigvis være en statlig oppgave å drifte markedsplassen. For å sikre at markedsplassen blir en effektiv arena for handel med kvoter, bør det fungere som en kvotebørs.

Som et tiltak blant annet for å begrense mulig utkast av fisk og sikre større fleksibilitet i gjennomføringen av fisket, bør adgangen til kvoteleie organiseres slik at fisker innen en viss frist kan ha adgang til å leie kvote for å dekke en eventuell overskridelse av fartøyets kvote. På samme måte vil et kvotemarked gi nødvendig fleksibilitet til å håndtere bifangst, også når fartøyet ikke har kvotefaktorer for slik fangst. Av disse hensynene, bør det være mulig å supplere egne kvoter i forhold til eget fiske, med avregning og betaling etter landing.

Markedsplassen bør være selvfinansierende, og må kunne driftes på daglig basis gjennom hele året. Salgslagene har i dag, i medhold av fiske-salgslagsloven, ansvar for innsamling av sluttsetteldata og det enkelte fartøys avregning av fangst mot kvote i Fiskeridirektoratets kvoteregister, samt inndragning av verdi av fangst ut over kvote. Det vil således ligge til rette for at ett eller flere salgslag kan få ansvar for å drifte en slik markedsplass, og den kan organiseres regionalt eller

landsdekkende. I tillegg bør det også være mulig å registrere kvoteoverføring elektronisk direkte fra utleier til leier i kvoteregisteret på Fiskeridirektoratets hjemmeside. Sperrer i systemet vil regulere hvem utleier måtte ha adgang til å utveksle kvoter med, og hvor store kvanta som tillates utleid.

#### 5.4.7 Fartøyskvote

Et fremtidsrettet kvotesystem bør være utformet med en klar ambisjon om at garanterte fartøyskvoter skal være hovedregelen i lukkede fiskerier, og at overregulering må unngås så langt som mulig. Dette er en utvikling som allerede er klart tilstede, og som bør påskyndes i et nytt kvotesystem. Garanterte fartøyskvoter vil gi en bedre disposisjon av fangstrettighetene over året, både med tanke på drift og for å møte industriens og markedets behov. Dagens kvotesystem er utformet for å ivareta muligheten til overregulering og refordelinger gjennom året.

Dersom kvotesystemet umiddelbart skal utformes med kun garanterte fartøyskvoter, vil dette innebære at fartøy i grupper som i dag reguleres med maksimalkvoter, får fartøyskvoter som i mange tilfeller vil være høyere enn fartøyet evner å fiske. Kvotesystemet må da inneha mekanismer for å håndtere slike situasjoner. Ett alternativ er at slike kvoter kan utveksles i et kvotemarked som omtalt i kapittel 5.4.6. Dette innebærer at aktører som i dag nyter godt av overreguleringen vil måtte betale leie for kvoter de i dag får tilgang til uten vederlag. Samtidig vil aktører som sjelden eller aldri har utnyttet kvotegrunnet i gruppen, motta dette vederlaget. Dette kan synes urimelig. Det er økt effektivisering som har ført til redusert behov for overregulering. Dette skyldes hovedsakelig teknologiske fremskritt, men også bruk av strukturordninger. Ved strukturering vil de som antar at de vil kunne utnytte kvotene best kjøpe ut andre fartøy som er mindre effektive. Å vente til behovet for overregulering ikke lenger er tilstede vil med andre ord innebære at det kan være de samme aktørene som betaler og mottar vederlag i et nytt system.

Overreguleringen er imidlertid i dag i noen tilfeller omfattende. Å håndtere denne situasjonen via et marked for kortsiktig utveksling av kvoter, er derfor ikke uproblematisk. Det vil fordre at aktørene har anledning til å utveksle en uforholdsmessig stor del av sitt kvotegrunnet. Dette vil vanskelig kunne kombineres med restriksjoner på omfang av utleie, som i 5.4.5 anbefales for å unngå passiv kvoteutleie. Generelt vil kvoteutleie kunne

bidra til å redusere behovet for, og effekten av, strukturordninger.

Et annet alternativ for å utforme kvotesystemet med garanterte fartøyskvoter, er at gruppeknoten i grupper som i dag har maksimalkvoter, fordeles på fartøyene basert på gjennomsnittlig fangst 2011–2016 (for å sikre at fordelingsgrunnet ikke kan påvirkes av aktørene). Dette vil gi aktørene et driftsgrunnlag som står i forhold til det fangstmønster de har hatt i dagens kvotesystem. På den måten vil også behov for omfattende bruk av kvotemarkedet reduseres.

Det tredje alternativet er gradvis å innføre fartøyskvoter etter hvert som behovet for overregulering avtar. Den generelle teknologiske utviklingen i flåten vil bidra til mer fangsteffektive fartøy. Hvor lang tid dette tar vil også avhenge av om det innføres et strukturvirkemiddel for flåten under 11 (13) m.

#### 5.4.8 Gruppeinndelingen i kystflåten

Utvalgets forslag om faste kvotefaktorer i fisketilførselen vil innebære at totalkvoten ikke lenger fordeles via fartøygruppene. Dette er imidlertid ikke til hinder for at man kan videreføre et system med fartøygruppeinndeling i kystflåten for å oppnå andre målsetninger. Foruten ved regulering av årlige kvoter, er gruppeinndelingen aktuell i struktursammenheng og i reglene om utskifting av fartøy. Gruppeinndelingene er på denne måten også førende i hvordan flåten som helhet utvikler seg.

Et grunnleggende spørsmål er imidlertid om dagens gruppeinndeling har samme relevans som tidligere. Utskifting av fartøy og friere fartøyutforming har gjort fartøygruppene mindre homogene, noe som blant annet kommer til syne i diskusjonen om overregulering for fartøy med hjemmelslengde under 11 meter i fisket etter torsk. Gruppeinndelingen i kystfiskeflåten ble innført for å begrense konkurransen mellom små og store fartøy, men etter hvert som fiskeflåten har utviklet seg er det ikke lenger en like nær sammenheng mellom reguleringsgruppene og den faktiske størrelsen på fartøyene som inngår i disse, jf. tabell 5.3.

Det har lenge vært et uttalt mål å sikre videreføring av en variert flåtestruktur, og det har blitt innført ulike tiltak for å opprettholde en differensiert fiskeflåte. Et mulig tiltak i forlengelsen av dette kan være å legge sterkere begrensninger i kystflåtens adgang til utskifting/forlenging og knytte denne adgangen opp mot faktisk lengde før utskifting. En konsekvens av slike tiltak er at far-

tøyeier i en av de minste gruppene som ønsker å skifte ut til et fartøy i en større gruppe, må selge seg ut for så å kjøpe seg inn i et nytt fartøy. Det vil også være naturlig at gruppeinndeling i struktur-sammenheng harmoniseres med de regler som måtte gjøres gjeldene ved utskifting og forlenging.

Slike regler vil legge begrensninger på valgfriheten for den enkelte næringsaktør, men denne ulempen må veies opp mot samfunnets målsetting om å bevare en variert flåtestruktur. Slike begrensninger må også vurderes i lys av at denne type tiltak erfaringsvis kan være vanskelig å opprettholde over tid.

I årlig reguleringssammenheng vil gruppeinndeling i praksis kun være relevant dersom det fortsatt er behov for overregulering, men fartøyene bør da grupperes etter faktisk lengde istedenfor dagens praksis med gruppering etter hjemslengde. Graden av overregulering bør vurderes for hver enkelt gruppe, og gjøres gjeldende for det som ved fastsettelsen av de årlige reguleringene måtte anses som hensiktsmessige og relevante grupper av fartøy.

## **5.5 Oppsummering**

---

Kvotesystemet fungerer slik det er i dag, men det er komplisert, uoversiktlig og byråkratisk og vil ikke være robust i møte med fremtidige behov for tilpasninger.

Skillet mellom konsesjoner uten forhåndsfastsatt tidsbegrensning og årlige deltakeradganger har ikke lenger noen saklig begrunnelse, og kan erstattes med fisketillatelse uten forhåndsfastsatt tidsbegrensning. Myndighetene vil ha samme anledning til å kalle disse tilbake som i dagens regelverk.

En harmonisering av kvotefaktorene for den enkelte bestand på tvers av reguleringsgruppene vil gjøre kvotesystemet robust overfor mulige tilpasninger og endringer i gruppestrukturen i fremtiden. Dette innebærer at hver fisketillatelse tildeles kvotefaktorer, som viser hvilken andeler av totalkvotene fartøyet kan fiske av den enkelte bestand.

Det er behov for en gjennomgang av de ulike ekstrakvoteordningene for å sikre at disse er tilpasset en effektiv ressursbruk.

Det bør legges til rette for at overregulering kan reduseres og etter hvert avvikles.

Etablering av en markeds plass for alle former for kortsiktig utveksling av kvoter gjennom kvoteåret vil kunne erstatte de fleste av dagens ulike ordninger for økt fleksibilitet og møte behovet for eventuelt nye ordninger i fremtiden. Markedsplassen vil omfatte fartøygrupper som kan reguleres med garanterte fartøykvoter. Maksimalkvoteregulerte fartøygrupper kan innlemmes i ordningen etter hvert som behovet for overregulering reduseres.

## Kapittel 6

# Strukturvoteordningen

Dette kapitlet redegjør for strukturvoteordningen og effekter av strukturtiltak i fiskeflåten. Lukket gruppe under 11 meter (13 for makrell), har i dag ikke tilgang til strukturvirkemidler, men har andre ordninger. Basert på gjennomgangen, vurderes strukturvoteordningen i henhold til kriteriene effektivitet, fleksibilitet og legitimitet. Kapitlet avslutter med en drøfting av hvordan strukturvirkemidler kan utformes i et fremtidsrettet kvotesystem.

### 6.1 Strukturvoteordningen

Strukturvirkemidler i fiskerinæringen har i hovedsak hatt to formål. Først var siktemålet å bidra til å tilpasse kapasiteten i flåten til ressursgrunnlaget, motivert av hensynet til bærekraftig utnyttelse av de marine ressursene. Det har vært bred politisk enighet om viktigheten av dette.

Etter hvert har siktemålet også vært å bidra til at næringen kan delta i den kontinuerlige produktivitetsutviklingen i samfunnet for øvrig. Ved å redusere antall deltakende fartøy legges det til rette for forbedret lønnsomhet for de gjenværende. Strukturordningene har på denne måten bidratt til at fiskerinæringen har kunnet utvikle seg i takt med andre næringer, med tilsvarende evne til å konkurrere om arbeidskraft og til å investere. Dette andre formålet har ført til diskusjon om hvordan virkemidlene skal utformes, hvem som skal ha tilgang til dem og i hvilket tempo kapasitetstilpasningen skal skje.

Strukturvoteordningen er en frivillig effektiviseringsordning. Hovedvilkårene for å tildele strukturvote, er at et eller flere fartøy blir meldt ut av registeret over fiskefartøy og deretter kondemnert, og at alle deltakeradganger og konsesjoner knyttet til fartøyet eller fartøyene som blir tatt ut av fiske, blir oppgitt. Dersom vilkårene er oppfylt, kan et gjenværende fartøy tildeles strukturvote. En strukturvote kan også deles på flere gjenværende fartøy.

I havfiskeflåten er det fastsatt strukturvoteordninger for fartøy som har torskestråltillatelse, ringnottillatelse, seistråltillatelse, pelagisk stråltillatelse og nordsjøstråltillatelse, samt for fartøy som har tilgang til å delta i rekestrålfisket ved Grønland, og fartøy som har tilgang til å delta i gruppen for havfiskefartøy som fisker med konvensjonelle redskap. I kystflåten er det adgangsregulerte fartøy med hjemmelslengde over 11 (13) meter som har strukturvoteordning.

Til strukturvoteordningene tilhører flere virkemidler som har til hensikt å begrense effektiviseringstakt og omfordeling av ressurser.

For det første er strukturering begrenset til å virke innad i den enkelte reguleringsgruppe. Dette innebærer at kvotene til et fartøy som tas ut av fisket, blir lagt på et fartøy i samme flåte- eller lengdegruppe. Hensikten er å opprettholde en differensiert flåtestruktur. Ved tildeling av strukturvote av torsk, hyse og sei for kystflåten med hjemmelslengde over 11 meter, har det vært krav til at både fartøyet som tildeles og fartøyet som tas ut må være registrert i samme fylke. Dette er nå endret til et krav om at begge fartøyene må være registrert i samme landsdel.

For det andre blir strukturkvoten i noen tilfeller avkortet i forhold til den kvoten som ellers ville blitt tildelt det fartøyet som blir tatt ut av fiske. Den kvoteandelen som da blir frigjort, blir fordelt på alle gjenværende fartøy i gruppen. Avkorting har hatt til hensikt å påse at effektiviseringen kommer flere til gode. Avkorting har også dempet struktureringen og medvirket til å opprettholde geografisk spredning.

Havfiskeflåtens grupper har forskjellige regler om avkorting. I ringnotgruppen varierer prosent-satsen avhengig av hvor det avgivende og det mot-takende fartøyet var registrert som hjemmehørende på et gitt skjæringstidspunkt. Størst avkorting er det ved uttak av fartøy i nord der fartøy i sør tildeles strukturvote (40 pst.). I torskestrålguppen gjelder det ingen avkorting, men det kan ikke struktureres til fartøy i Sør-Norge hvis fartøyet som tas ut var registrert i Nord-Norge på et



gitt skjæringstidspunkt, og ikke drev ombordproduksjon. Konvensjonell havfiskeflåte har også 20 pst. avkortning ved uttak av fartøy i nord til fordel for fartøy i sør.

Ved strukturering i kystfiskeflåten avkortes alle strukturerte kvoter med 20 pst, uavhengig av geografisk tilknytning og fartøygruppe.

For det tredje gjelder begrensinger i hvor mange strukturkvoter som totalt kan tildeles det enkelte fartøy. Dette reguleres av kvotetak som følger den enkelte fartøygruppen. Fastsettelse av kvotetak er en dynamisk prosess, der kvotetakene endres når effektivitets- og lønnsomhetshensyn tilsier det. Kvotetakene fastsettes av Nærings- og fiskeridepartementet etter grundige høringsprosesser.

For det fjerde gjelder tidsbegrensinger. I enhetskvoteordningen for torske-trålgruppen fra 1990 kunne enhetskvoter tildeles årlig inntil fem år. Etter det har det vært enhetskvoteordninger med varighet på 10, 13 og 18 år, inntil disse ble avløst av strukturkvoteordningen for havfiskeflåten i 2005 der det ikke var noen forhåndsfastsatt tidsbegrensning for hvor mange år forvaltningen har anledning til å tildele strukturkvote. Ved endringen i 2007 ble gjeldende tidsbegrensning innført. Hensikten med å innføre en forhåndsgitt tidsbegrensning har vært at effektiviseringen skal komme flere til gode, også de som ikke strukturerer selv.

Dagens strukturkvoteordning skiller mellom de som strukturerte før og etter strukturpausen i 2005–2007. Strukturkvoter som var tildelt første gang før strukturpausen kunne retildes i inntil 25 år, mens strukturkvoter som tildeles første gang etter strukturpausen bare kan retildes i inntil 20 år. Dette innebærer at om ingenting endres, vil tidsbegrensningene inntre fra 2028, og særlig i årene 2028–2032 vil mange kvoteandeler være i bevegelse. Fra næringen forventes det at når strukturkvotene utløper, så skal disse gå tilbake og fordeles til fartøygruppen som det avgivende fartøyet var/er plassert inn i.

I strukturkvoteordningen er det en forutsetning at alle tillatelser oppgis, at fartøyet tas ut av merkeregisteret og kondemneres. Dette kravet gjelder ikke for ordningen som kalles «Oppsplitting av driftsgrunnlag». Ordningen innebærer at et fartøy med flere tillatelser, for eksempel torske-tråltillatelse og reke-tråltillatelse, kan oppgi en av tillatelsene mot at en annet fartøy tildeles en tilsvarende tillatelse. Forutsetningen for oppsplitting er at fartøyet som oppgir en tillatelse fortsatt har et tilfredsstillende driftsgrunnlag. For å unngå «knoppskyting» av tillatelser er det også en forutsetning at mottakende fartøy har et tilfredsstillende

driftsgrunnlag før oppsplittingen. Ordningen åpner imidlertid ikke opp for å dele opp en tillatelse som gir adgang til kvoter av flere bestander, for eksempel av torsk, hyse og sei.

## 6.2 Effekter av strukturtiltak i fiskeflåten

Fiskeflåten er sammensatt av mange ulike fartøystørrelser som anvender forskjellig fangstteknologi, drifter på ulike fangstfelt, og har ulike kombinasjoner av fisketillatelser. Det innebærer blant annet at behovet for strukturtiltak og effektene av tiltak kan være forskjellige i ulike flåtegrupper. Dette kapitlet vil begrense seg til å se på de mest sentrale gruppene.

Kapitlet ser på effekter for kapasitet, herunder utvikling i antall tillatelser og antall driftsdøgn. Det ser også på distriktsmessige konsekvenser og konsekvenser for landindustrien, og til slutt noe om lønnsomhetsutviklingen i fiskeflåten.

### 6.2.1 Kapasitetsutvikling

Teknisk kapasitet refererer til fartøyenes fangstevne, hvor mye fisk som kan fanges innenfor en gitt periode dersom innsatsfaktorene utnyttes fullt ut. Den tekniske kapasiteten defineres gjerne ut fra parametere som lengde, oppdrift (bruttotonnasje, BRT), trekk-kraft (hestekrefter, HK), lasteromsvolum, antall fiskere, etc. Dersom målsettingen er at årlig tillatt fangstmengde skal tas med minst mulig teknisk kapasitet vil det være overkapasitet i ethvert fiskeri der den tekniske kapasiteten har mulighet for å fiske et større kvantum enn dette.

Gitt at fiskerne ikke kan påvirke prisen for fisk, vil lønnsomheten fra et gitt fiskeri være høyest når den tildelte kvoten fiskes til lavest mulig kostnader uten sløsing av innsatsfaktorer. Dette betyr at dersom målsettingen er høyest mulig økonomisk avkastning, vil det være overkapasitet i et hvert fiskeri der de totale kostnadene, justert for prisforskjeller, ikke er minimert, og avkastningen dermed ikke er høyest mulig. Den samfunnsøkonomisk optimale kapasiteten er den kapasiteten og det kvotegrunnlaget aktørene selv vil ønske å ha på lang sikt dersom de fritt kan investere i både fangstkapasitet og fiskekvoter, og kvotesystemet sørger for at det ikke er incentiver til å opprettholde overkapasitet. Siden ressursgrunnlaget svinger over tid vil dette bety at man i noen år, isolert sett, vil ha større kapasitet enn ønskelig, mens man i andre år vil ha for liten kapasitet. Opti-

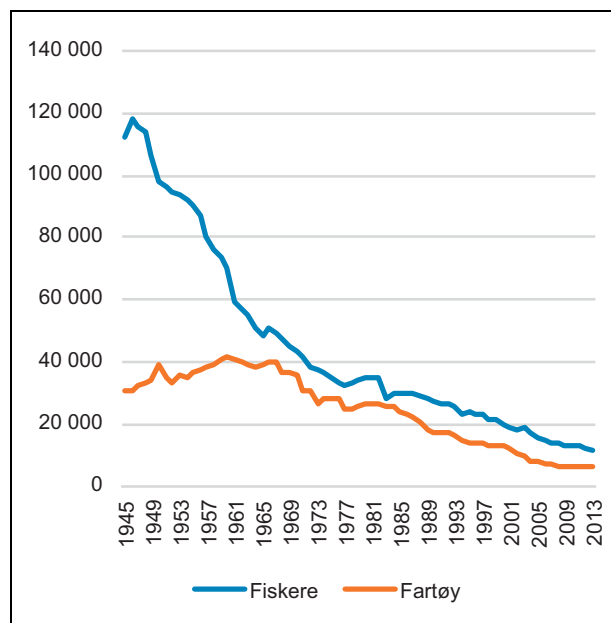
mal kapasitet vil ta hensyn til denne avveiningen mellom at kapasitet er kostbart og at det også koster å ha for lav kapasitet i år når kvoten er stor.

Samtidig som den økonomiske kapasiteten, gjennom fokus på lønnsomhet og transaksjoner som bidrar til kapasitetstilpasning har fått økt betydning, har det tekniske kapasitetsbegrepet fått redusert betydning. Det har også skjedd en sterk liberalisering av regelverket hva gjelder restriksjoner på fartøyenes størrelse og utrustning. Selv om antall fartøy har gått ned over tid på grunn av strukturering, så har teknisk fangstkapasitet blitt redusert i mye mindre grad. Eksempelvis er antall merkeregistrerte fartøy redusert til en tredjedel sammenlignet med antallet i 1990, mens samlet installert motorkraft er omtrent uendret. Grunnen er at aktørene investerer i nye fartøy med større fangstkapasitet som erstatter de eldre og mindre effektive fartøyene.

På grunn av strukturkvoteordningen har dessuten aktørene incentiver til å investere i større fartøy enn de i dag har bruk for. Dette skyldes forventninger om at strukturkvotene skal tilfalle de ulike flåtegruppene, noe som vil føre til at fangstgrunnlaget per kvote vil øke etter hvert som strukturkvotene går ut på dato. I tillegg har det vært gunstig for noen aktører som eier flere fartøy med fisketillatelse å beholde alle fartøyene heller enn å strukturere, for å unngå at tidsbegrensningen i strukturkvoteordningen blir gjeldende for en større andel av driftsgrunnlaget. Dette taler for at også strukturvotesystemet bidrar til opprettholdelse av samfunnsøkonomisk overkapasitet, til tross for at det har redusert tallet på fartøy i næringen betydelig.

## 6.2.2 Utvikling i antall tillatelser

Som figur 6.1 viser, har både antallet fiskerifartøy og antallet fiskere vist en klar nedadgående trend de siste 50–60 årene. Denne trenden skyldes hovedsakelig teknologiske fremskritt som har gjort hvert fartøy mer effektivt og som har gjort at teknisk forbedret kapital har erstattet arbeidskraft. Denne trenden startet før innføringen av de ulike fiskeripolitiske virkemidlene som begrenser adgangen til fiskeressursene og lenge før introduksjonen av de ulike strukturordningene som tillater omsetning av fiskerettigheter og kvoter. Dette illustrerer de underliggende drivkreftene som et hvert kvotesystem står overfor. Utvikling i antall tillatelser som redegjøres for nedenfor, må forstås i denne sammenheng.

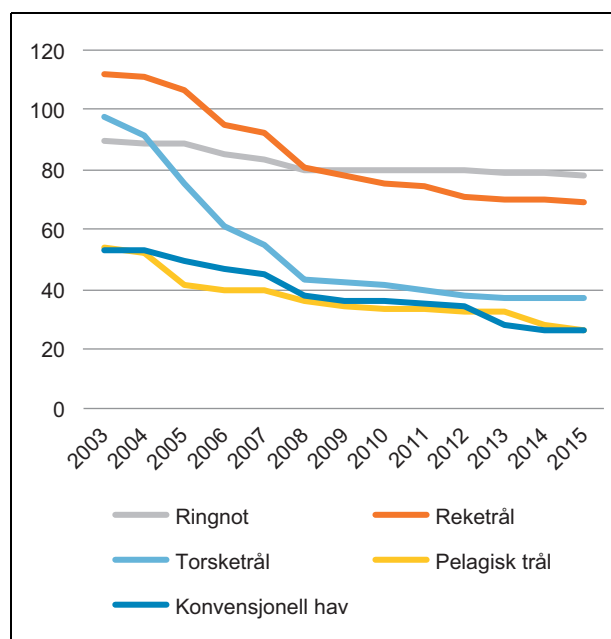


Figur 6.1 Utvikling i antall fiskere og fartøy 1945–2015

Kilde: Fiskeridirektoratet

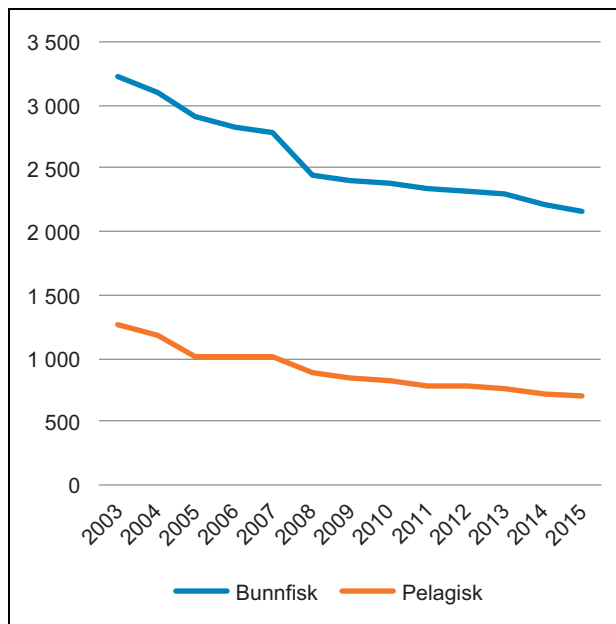
### 6.2.2.1 Havfiskeflåten

Det har vært en betydelig nedgang i antall tillatelser i havfiskeflåten. Størst reduksjon har det vært i fartøygruppen for torsketrållatellser, der antall konsesjoner har blitt redusert med 62 pst., fra 98 til 37 tillatelser fra 2003 til 2015. Antall pelagiske trållkonsesjoner har blitt redusert fra 54 til 26 (52



Figur 6.2 Utvalgte tillatelser i havfiskeflåten. Antall aktive tillatelser per 31.12. 2003–2015

Kilde: Fiskeridirektoratet



Figur 6.3 Utvikling i antall deltakeradganger i kystflåten

Kilde: Fiskeridirektoratet

pst.), deltakeradganger i konvensjonell havfiskeflåte har blitt redusert fra 54 til 26 (51 pst.), reke-trålkonsesjoner har blitt redusert fra 112 til 69 (38 pst.) og ringnotkonsesjoner har blitt redusert fra 90 til 78 (13 pst.).

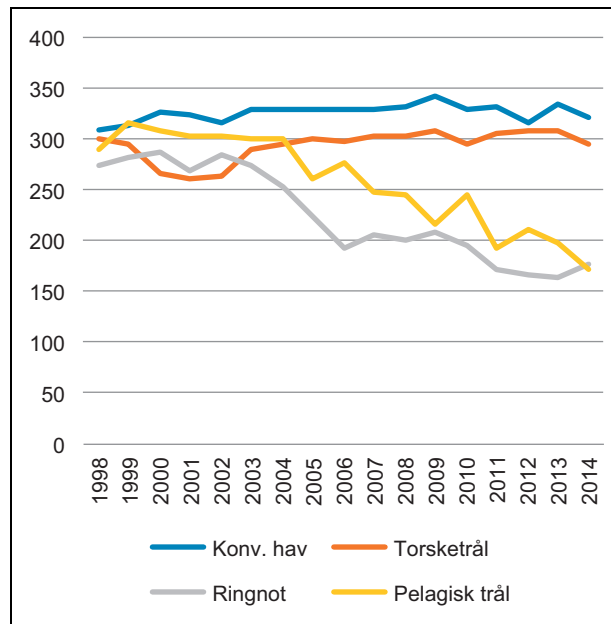
Mesteparten av struktureringen skjedde de første årene etter innføring av strukturvoteordningen og fram til strukturstoppen i 2005. Dette kan skyldes at det var et oppdemmet behov for strukturering i flåten, og det kan ha hatt en dempende effekt at tidsbegrensningen ble innført i 2007.

#### 6.2.2.2 Kystfiskeflåten

Antall deltakeradganger i kystflåtens bunnfiskerier er redusert med 33 pst. i perioden 2003 til 2015, fra 3218 til 2161. Innenfor kystflåtens pelagiske fiskerier er antall deltakeradganger redusert med 45 pst. fra 1273 til 703. Det har vært en jevn reduksjon i antallet deltakeradganger, men med en ekstra kraftig reduksjon fra 2007 til 2008, da strukturvoteordningen ble utvidet til å gjelde fartøygruppen med hjemmelslengde 11–15 meter (13–15 meter for makrell).

#### 6.2.3 Driftsdøgn

Antall driftsdøgn, og utviklingen i antallet, gir også indikasjoner på kapasitetsutnyttelse. Figur 6.4 viser antall driftsdøgn for havfiskeflåten, og viser at det er store forskjeller mellom gruppene i hvor



Figur 6.4 Antall driftsdøgn i havfiskeflåten

Kilde: Fiskeridirektoratet

mange døgn de drifter. Både torsketrål og konvensjonell havfiskeflåte drifter i gjennomsnitt over 300 dager i året, og dette har vært relativt stabilt de siste 15 årene. Pelagisk trål og ringnot har derimot hatt stor nedgang i antall driftsdøgn i denne perioden. I 2014 hadde ringnotflåten i gjennomsnitt 177 og pelagisk trål hadde 172 driftsdøgn. Dette er en nedgang på hhv. 35 og 40 pst. fra 1998. Dette illustrerer at den tekniske kapasiteten i ringnot og pelagisk trål blir relativt dårlig utnyttet.

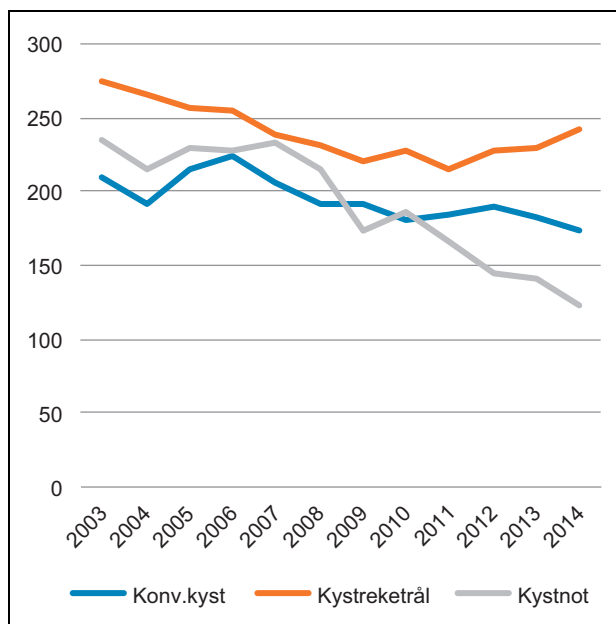
Antall driftsdøgn i kystflåten har vært relativt stabilt de siste årene, men med en nedadgående trend. Dette er illustrert i figur 6.5

#### 6.2.4 Distriktsmessige effekter

Tabell 6.1 viser antall fartøy og deltakeradganger i kystflåten som er tatt ut gjennom strukturvoteordningen i perioden 1.1.2004 til 4.10.2016. 1.1.2004 var det i alt 3345 fartøy i kystflåten med hjemmelslengde over 11 meter. 839 av disse fartøyene (25 pst.) er siden strukturert bort. Det har vært størst prosentvis uttak i Sogn og Fjordane (42 pst.), Møre og Romsdal (36 pst.) og Troms (32 pst.). I Nordland, som har den største kystflåten, har 25 pst. av kystfartøyene blitt tatt ut.

Det er en tilsiktet konsekvens av strukturvoteordningene at antall fartøy og tillatelser reduseres. Man kan imidlertid ikke styre hvor reduksjonen foregår.

På mange måter er det torskefisket som er grunnstammen i kystfisket i Nordland, Troms og



Figur 6.5 Antall driftsdøgn i kystflåten

Kilde: Fiskeridirektoratet

Finnmark. I adgangsbegrensningen for torskefisket, har det inntil nylig vært lagt inn en fylkesbinding, som innebar at et fartøy ikke kan selges for fortsatt drift fra ett fylke til et annet. Kravet var at kjøper og selger av fartøyet skulle ha vært ført i fiskermanntallet i samme fylke de siste 12 måneder før kjøpet fant sted. Unntak fra dette kunne bare gjøres når fartøy ble kjøpt fra et annet fylke til Nord-Troms og Finnmark, og ved salg mellom nabofylker der det var naturlig å se kjøper og selgers distrikt som ett område. Formålet med disse reglene har vært å opprettholde den relative fordelingen av torskefartøyene mellom fylkene. 17. juni 2016 ble fylkesbindingen avviklet og erstattet med en landsdelsbinding med to regioner, en fra Trøndelag og sørover, og en fra Nordland og nordover.

De tidligere fylkesbindingene, og nå landsdelsbindingene, i kystflåtens fiske etter torsk gjelder også i strukturvoteordningen. Ulik strukturingsgrad mellom regioner skal derfor ikke

Tabell 6.1 Uttatte fartøy og deltakeradganger i kystflåten, fylkesvis 1.1.2004 – 04.10.2016

	Uttatte fartøy	Uttatte deltakeradganger										
		Torsk nord	Torsk sør	Seinot nord	Seinot sør	Makrell not	Makrell garn/snøre	NVG-sild	Sild sør	SUK	Reke-trål	I alt
Finnmark	140	139		19		1	7	28	1	1	1	197
Troms	163	157	1	20		5	7	52	1		7	250
Nordland	275	262		37	1	4	13	117	1		8	443
Nord-Trøndelag	20	16		3	1	4	1	11				36
Sør-Trøndelag	23	20		3		1	3	7			1	35
Møre og Romsdal	99	67	2	14	5	21	14	51	11		11	196
Sogn og Fjordane	50	26	4	16	6	25	3	39	17	1	7	144
Hordaland	31	3		2	4	5	6	23	6	2	6	57
Rogaland	23	2	3	1	1		12	9	2		12	42
Agder	11	4	2				6	1			6	19
Øvrige fylker	4			1		1	1	4	1			8
<b>Totalt</b>	<b>839</b>	<b>696</b>	<b>12</b>	<b>116</b>	<b>18</b>	<b>67</b>	<b>73</b>	<b>342</b>	<b>40</b>	<b>4</b>	<b>59</b>	<b>1 427</b>

Kilde: Fiskeridirektoratet

Tabell 6.2 Fylkesvis fordeling av kvotefaktorer, kystflåten over 11 meter 1.1.2004–7.10.2016

		01.01.2004	31.12.2008	07.10.2016
Torsk, nord	Finnmark	18 %	17 %	14 %
	Troms	16 %	19 %	22 %
	Nordland	45 %	42 %	40 %
	Nord-Trøndelag	3 %	2 %	2 %
	Sør-Trøndelag	2 %	2 %	2 %
	Møre og Romsdal	9 %	10 %	11 %
	Sogn og Fjordane	5 %	5 %	5 %
	Hordaland	1 %	1 %	1 %
	Rogaland	1 %	1 %	1 %
	Øvrige fylker	1 %	1 %	1 %
NVG-sild	Finnmark	10 %	8 %	4 %
	Troms	12 %	13 %	15 %
	Nordland	41 %	33 %	24 %
	Nord-Trøndelag	2 %	3 %	4 %
	Sør-Trøndelag	3 %	3 %	4 %
	Møre og Romsdal	10 %	16 %	18 %
	Sogn og Fjordane	10 %	16 %	14 %
	Hordaland	6 %	7 %	12 %
	Rogaland	3 %	1 %	4 %
	Øvrige fylker	1 %	0 %	1 %

Kilde: Fiskeridirektoratet

medføre overføring mellom regionene, utover avkortningen på 20 pst. som blir fordelt flatt på fartøygruppene.

Tabell 6.2 viser den fylkesvise utviklingen i andel kvotefaktorer av torsk og NVG-sild i den delen av kystflåten som har tilgang til strukturkvoteordning. Nordland har størst andel av kvotefaktorer i kystflåtens fiske etter torsk, hyse og sei. Denne har imidlertid gått ned fra 45 til 40 pst. fra 1.1.2004 til oktober 2016. Også Finnmark har hatt nedgang i perioden, fra 18 pst. til 14 pst. Troms har derimot hatt en oppgang på seks prosentpoeng i samme periode, fra 16 til 22 pst. av kvotefaktorene. Møre og Romsdal har hatt en økning fra 9 til 11 pst.

For NVG-sild, som ikke har hatt fylkesbinding, er det også Nordland som er fylket med størst andel kvotefaktorer. Andelen i Nordland har imidlertid gått kraftig ned fra 41 pst. av kvotefaktorene 1.1 2004 til 24 pst. av kvotefaktorene i oktober

2016. Finnmark har også hatt en sterk reduksjon fra, 10 til 4 pst. Fylkene som har størst økning i andel kvotefaktorer er Møre og Romsdal (fra 10 til 18 pst.), Hordaland (fra 6 til 12 pst.) og Sogn og Fjordane (fra 10 til 14 pst.).

Selv om fylkesbindingen i kystflåtens fiske etter torsk har medført en relativt stabil kvotefordeling mellom fylkene, har den ikke vært til hinder for endringer i den relative fordelingen av kvote og fartøy innad i fylkene. Det er derfor en naturlig konsekvens at den kommunevise fordelingen endrer seg over tid. Noen kommuner får relativt sett flere fiskefartøy, og andre kommuner får færre.

### 6.2.5 Strukturstatus

Tabell 6.3 viser hva som er kvotetakene for de ulike fartøygruppene per i dag. De ulike kvotetakene bruker å tas opp til vurdering ved jevne mel-

lomrom, dersom man mener det er behov for å øke kvotetaket i en gitt gruppe. Da sender departementet ut forslag om endring i kvotetakene på høring før det ev besluttes av regjeringen. Ofte har også kvotetak blitt justert i forbindelse med stortingsmeldinger.

Tabellen viser også strukturingsgraden, det vil si hvor stor andel av det totale kvotegrunnlaget som er strukturkvote. Bortsett fra ringnot, som har en strukturingsgrad på vel 20 pst., er strukturingsgraden for havfiskeflåten på over 60 pst. Den store forskjellen i strukturingsgrad kan blant annet forklares utfra hvordan strukturen i de ulike fartøygruppene var da de fikk tilgang til strukturkvoteordninger. Strukturingsgraden henger også tett sammen med lønnsomheten i de ulike gruppene

## 6.2.6 Lønnsomhet

### 6.2.6.1 Bedriftsøkonomiske størrelser

Lønnsomhetsundersøkelsene til Fiskeridirektoratet viser at den helårsdrevne fiskeflåten hadde et samlet driftsoverskudd på 997 mill. kroner i 2014. Dette innebærer en driftsmargin<sup>1</sup> på 12,9 pst., som likevel er en betydelig nedgang fra toppåret 2011, da gjennomsnittlig driftsmargin var på hele 21,7 pst. Som figur 6.6 viser, er det kraftig variasjon i samlet driftsresultat fra år til år. Variasjonene skyldes i stor grad kvotestørrelser og pris på fisken. Figuren viser samtidig at fiskerienes bidrag til verdiskaping øker. Mens gjennomsnittlig driftsmargin i den helårsdrevne fiskeflåten lå på rundt null i 1990, har den siden steget jevnt og trutt. En viktig årsak til dette er at antall fiskefar-

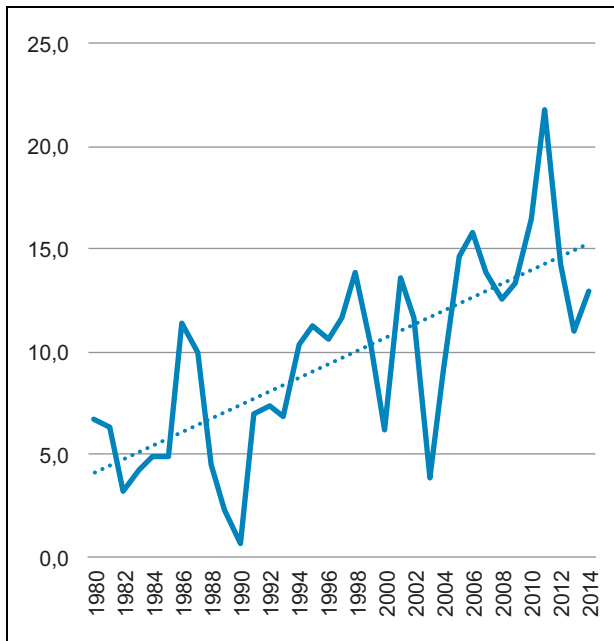
<sup>1</sup> Driftsmarginen til en bedrift forteller hvor mye bedriften får igjen for hver omsatte krone (før renter og skatt).

Tabell 6.3 Strukturstatus, per 19. januar 2016

Fartøygruppe	Kvotetak, inkl. fartøyenes grunnkvote	Strukturingsgrad (%)
Torsketrål <sup>1</sup>	4 kvotefaktorer	torsk/hyse: 61,6 sei: 62,5
Ringnot	850 kvotefaktorer	makrell: 20,1 NVG: 20,4
Grønlands-reketrål	Maks 10 % av totalkvoten	
Seitrål*	3 kvotefaktorer nord for 62° N, 3,5 kvotefaktorer sør for 62° N	sei: 72,1
Konv. havfiskefartøy	Torsk/hyse: 5 kvotefaktorer, Sei: 2 kvotefaktorer	torsk: 68,9 hyse: 70,6 sei: 41,8
Pelagisk trål og nordsjøtrål	1000 kvotefaktorer	makrell: 71,3 NVG: 73,6
Konv. kystfiskefartøy	For 15–27,99 m: 3+3 eller 4+2 For 11–14,99 m: 2+2 eller 3+1	torsk: 33,0 <sup>2</sup> hyse: 33,6 <sup>2</sup> sei: 33,6 <sup>2</sup>
Makrell, kystnot		makrell: 41,0 <sup>2</sup>
Makrell, garn/snøre		makrell: 23,7 <sup>2</sup>
NVG kystnot		NVG: 53,7

<sup>1</sup> Fartøy med torsketråltillatelse og seitråltillatelse kan samstruktureres for så vidt gjelder seikvote. Det kan da tildeles inntil 2 kvotefaktorer som strukturkvote.

<sup>2</sup> Omfatter alle størrelsesgruppene i kyst, dvs. at også størrelsesgrupper som ikke omfattes av strukturkvoteordningen er inkludert.

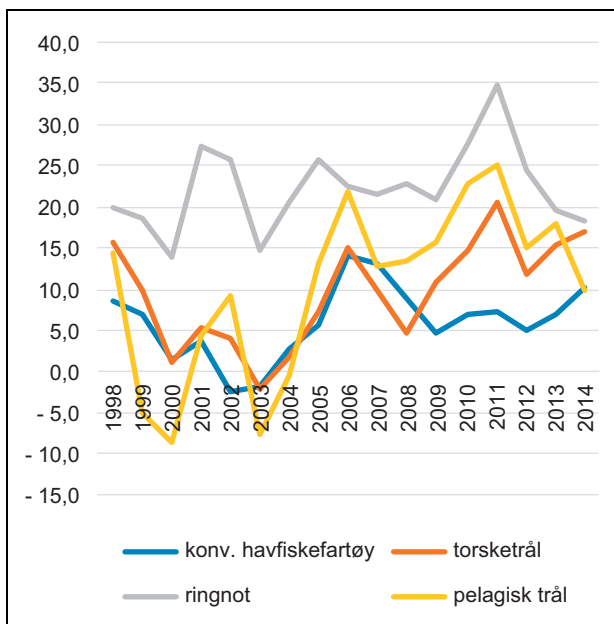


Figur 6.6 Driftsmargin totale fiskerier 1980–2014

Kilde: Fiskeridirektoratet

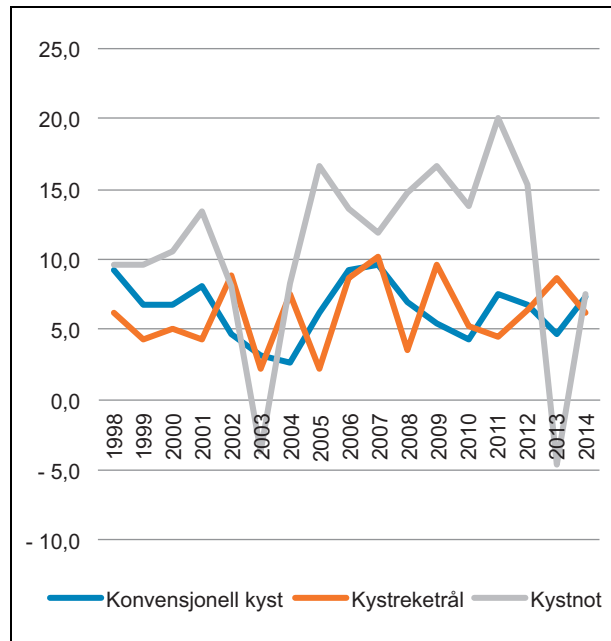
tøy har blitt redusert, noe som har bidratt til reduserte driftskostnader og økt produktivitet.

Driftsmargin er et mye brukt mål for lønnsomheten i en virksomhet, da denne sier hvor mye virksomheten får igjen for hver omsatte krone. Som figur 6.7 viser, har driftsmarginen variert noe for alle fartøygruppene sett under ett, men ringnot har hele tiden hatt den høyeste driftsmargi-



Figur 6.7 Driftsmargin for sentrale fartøygrupper i havfiskeflåten 1998–2014

Kilde: Fiskeridirektoratet



Figur 6.8 Driftsmargin sentrale fartøygrupper i kystflåten 1998–2014

Kilde: Fiskeridirektoratet

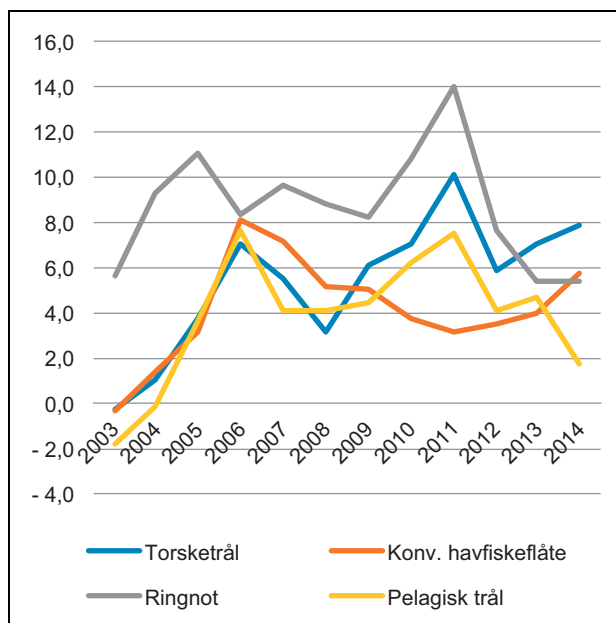
nen. I 2014 var den gjennomsnittlige driftsmarginen til ringnotflåten på 18,4 pst. Driftsmarginen til torsketrål har i enda større grad variert. I 2014 var driftsmarginen til torsketrål i gjennomsnitt 17,1 pst. Driftsmarginen i kystflåten, vist i figur 6.8, er noe lavere enn i havfiskeflåten, og også svært varierende. I 2014 var driftsmarginen til konvensjonell kystflåte på 7,3 prosent, kystnot på 7,5 prosent og kystrekestrål på 6,3 prosent.

Totalkapitalrentabilitet<sup>2</sup> er et annet mål for lønnsomhet, og gir uttrykk for avkastingen til total kapitalen i virksomheten. Dette er et nøkkeltall som måler avkastingen av næringsvirksomheten ved å måle resultatet mot anvendt kapital. Avkastningen av investerte midler kan dermed sammenlignes med alternative investeringsmuligheter. Gjennomsnittlig totalkapitalrentabilitet for havfiskeflåten var 5,8 pst. i 2014. For torsketrål var totalkapitalrentabiliteten på 7,8 pst. og for ringnot var den 5,7 pst., jf. figur 6.9. Kystflåten har hatt en svært varierende totalkapitalrentabilitet, jf. figur 6.10.

Mens strukturering kan gi positiv innvirkning på driftsinntektene og driftsmarginen for de ulike fartøygruppene, representerer dette også en betydelig kostnad for de som strukturerer og dermed betaler for andres fisketillatelse. På grunn av fi-

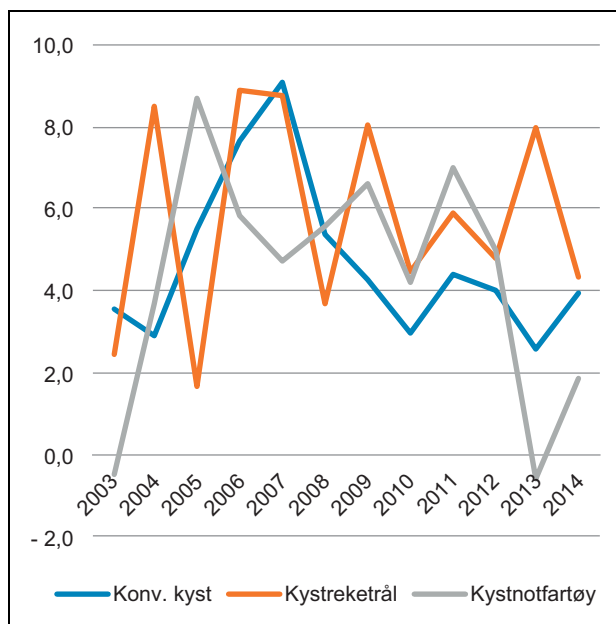
<sup>2</sup> Totalkapitalrentabilitet er definert som driftsresultat dividert på gjennomsnittlig total kapital finansiert ved gjeld og egenkapital.





Figur 6.9 Totalkapitalrentabilitet for sentrale fartøygrupper i havfiskeflåten 2003–2014

Kilde: Fiskeridirektoratet



Figur 6.10 Totalkapitalrentabilitet sentrale fartøygrupper i kystflåten 2003–2014

Kilde: Fiskeridirektoratet

nanskostnader får man lavere vekst i totalkapitalrentabiliteten og høyere gjeldsandel, til tross for økt driftsresultat for de samme fartøygruppene. Dette er som forventet siden enkeltfartøyene har betalt struktureringen selv. Høye investeringer vises også av den relativt høye gjeldsgraden i deler av havfiskeflåten. Gjennomsnittlig gjeldsgrad var på 74,4 pst. i 2014, der den konvensjonelle havfiskeflåten har en gjeldsgrad på 100 pst. Ringnot

har en betydelig lavere gjeldsgrad enn havfiskeflåten for øvrig, denne var på 64,7 pst. i 2014, noe som må ses i sammenheng med både graden av strukturering og den generelle lønnsomheten i flåtegruppen. Analysene er basert på bokførte verdier.

### 6.2.7 Konsekvenser for landindustrien

Antall fartøyer er sterkt redusert i både kyst- og havfiskeflåten de siste tiår. Færre leverandører av fisk kan påvirke råstofftilgangen, og siden fiskeindustrien bare unntaksvis har majoritetseierskap til fiskefartøy, har fiskeindustrien begrenset mulighet til å påvirke strukturprosessene.

I tillegg har gjennomsnittsstørrelsen for gjenværende fartøyer økt. Strukturendringene i flåten har gitt en mer robust og mobil kystfiskeflåte som øker fleksibiliteten mellom fangstfelt og landingsområde. Samtidig kan økt mobilitet skjerpe konkurransen mellom kjøperne. Det har også skjedd endringer i hvordan fisken konserveres om bord i fartøy. Det er reduksjon i leveranser av fersk fisk fra trålerflåten, andelen fryst hel fisk har økt, saltfiskproduksjon om bord opphørte på slutten av 1980-tallet og det er sterk reduksjon av ombordprodusert filet. I torskesektoren er det i all hovedsak kystflåten som leverer fersk fisk til land, men også i kystgruppen er det et økende innslag av fryst fisk om bord. I pelagisk sektor går all sild og makrell til konsum mens kolmule etc. går til melproduksjon.

Mens adgangen til å drive fiskeri er strengt regulert, er det fri adgang til å etablere landbasert foredlingsvirksomhet. Dette betyr at strukturelle endringer i foredlingsleddet ikke ensidig er en reaksjon av strukturtiltak i fangstleddet og *vice versa*. Eksempelvis har den pelagiske industrien vært gjenstand for de største strukturendringene til tross for at den store ringnotflåten har lavest strukturingsgrad av samtlige fartøy- og redskapsgrupper. Dette kan indikere at det er en svak forbindelse mellom strukturingsgrad i flåte og strukturelle endringer i den landbaserte pelagiske industrien.

En studie av Dreyer m.fl. (2011) har undersøkt om strukturtiltakene har hatt effekt på landingsmønsteret til fiskeflåten, og viser følgende funn (sitat, s. 19–20)

- «← Generelt har fartøy med konvensjonelle fiskefartøyer som har mottatt strukturkvote på torsk (kun kvote på torsk fisk) et mindre intensivt fiske enn fartøy som ikke er strukturert. De strukturerte fartøyene starter gjerne fisket tidligere, har en mindre



topp i fisket og fisker noe mer i perioden juni – desember.

- Strukturerte fartøyer med kvoter i flere fiskerier har et mer intensivt torskefiske enn fartøy som ikke fisker NVG-sild og makrell. For ustrukturerte fartøy er det liten endring i sesongprofilen for fartøy som i tillegg fisker NVG-sild, men fartøy som fisker både torsk, NVG-sild og makrell ser det derimot ut til å ha et mere konsentrert torskefiske.
- I forhold til det geografiske landingsmønsteret, er det lite som tyder på at strukturering har gitt store endringer i den fylkesvise fordelingen av torskelandinger. Det er også vanskelig å se noen klare sammenhenger på kommunalt nivå. I enkelte kommuner gir en økning i antall kvotefaktorer økte landinger, mens andre kommuner opplever det motsatt. Det finnes også en rekke kommuner som får økte landinger til tross for reduserte kvoter.
- Med hensyn til strukturkvoteordningens påvirkning på artssammensetningen, ser det ut til at strukturerte fartøy fisker en mindre andel torsk enn de ustrukturerte.»

Studien viser at strukturordninger både kan redusere og forsterke sesongtoppene, men at det er avhengig av hvilke typer deltakeradganger ulike fartøy besitter. De små endringene som Dreyer m.fl. (2011) har registrert kan også ha en forbindelse til at struktureringsgraden i den konvensjonelle kystflåten er relativt lav.

### 6.3 Fartøy uten tilgang til strukturkvoteordning – fartøygruppen under 11 meter (hjemmelslengde)

Fartøygruppen under 11 meter (13 meter for kystmakrell) er den eneste av fartøygruppene i kystflåten som ikke har tilgang til en strukturkvoteordning.

Dette er den største fartøygruppen målt i antall fartøy. Samtidig er det en svært sammensatt gruppe med mange ulike driftstilpasninger og varierende aktivitet. Strukturutvalget behandlet denne gruppen i sin NOU 2006: 16 *Strukturvirkemidler i fiskeflåten*, og mente da at denne gruppen skulle unntas fra strukturering som følge av deres særlige betydning for bosetting, sysselsetting, geografisk fordeling og variert flåtestruktur.

Per november 2016 var det registrert 1423 fartøy med hjemmelslengde under 11 (13) meter

med deltakeradgang innen lukkede fiskeri. De fleste fartøyene i gruppen driver med fiske etter torsk, hyse og sei nord for 62°N. 1005 av fartøyene i gruppen er registrert i de tre nordligste fylkene. Det klare flertallet av disse har kun deltakeradgang innen bunnfiskeriene (959 fartøy). I sør er det større vekt på pelagisk fiske, og 200 av de 231 fartøyene som bare har deltakeradgang innenfor pelagiske fiskeri hører hjemme i fylkene fra Møre og Romsdal og sørover. 81 fartøy har en eller flere deltakeradganger innenfor både bunnfiskeri og pelagisk fiskeri. Disse er noe jevnere spredt langs kysten, men med en konsentrasjon i Møre og Romsdal og i Nordland med 23 fartøy i hvert av fylkene.

#### 6.3.1 Samfiskeordningen

I stedet for strukturkvoteordning har fartøygruppen under 11 meter hjemmelslengde tilgang til en samfiskeordning. Samfiskeordningen er en midlertidig årlig ordning som ble vedtatt første gang i 2010. Ordningen innebærer at to fartøy, begge i lukket gruppe under 11 meter i fisket etter torsk, hyse og sei, på bestemte vilkår kan drive samfiske. Fra 2011 har det også vært anledning til å drive «samfiske med seg selv», forutsatt at vedkommende eide begge fartøyene. Samfiskeordningen innebærer at et fartøy kan fiske hele eller deler av en kvote som er tildelt et annet fartøy. Det passive fartøyet i samfiskelaget kan ikke drive fiske eller lande fangst i den tiden fartøyene er påmeldt samfisket. Det er bare fartøy i lukket gruppe med hjemmelslengde under 11 meter som kan delta i samfiskeordningen, og fartøy som skal delta i et samfiskelag, må melde dette til Fiskeridirektoratet.

I 2015 var det 360 fartøy som benyttet samfiskeordningen innenfor torskefiskeriene og 235 fartøy innenfor pelagisk sektor. I mer enn halvparten av samfiskelagene innenfor torskefiskeriene var begge fartøy under samme eierskap. I to tilfeller var det snakk om personer med eierskap til fire samfiskefartøy, og i ett tilfelle tre fartøy.

Målet med ordningen har vært å få til en sikrere gjennomføring av fisket for fartøyene i den minste gruppen ved å øke kvotegrunlaget for det enkelte fartøy og slik legge til rette for økt bemanning. Dette skal gjøre driften av fartøyet sikrere, og øke lønnsomheten for fisker og fartøyeier.

Samfiskeordningen medfører ikke noen langsiktig kapasitetstilpasning i flåten under 11 meter. Sett fra den enkelte fiskers ståsted har ordningen den fordel at kvote kan overføres til et annet fartøy uten å bli belastet med 20 pst. avkortning, slik

tilfellet er i strukturkvoteordningen for kystfiskefartøy over 11 meter. Mens utgangspunktet for ordningen var at to selvstendige fiskere skulle kunne gå sammen for å fiske to kvoter tryggere og mer rasjonelt på ett fartøy, er ordningen etter hvert også blitt et gunstig alternativ for enkeltfiskere som har gått til anskaffelse av flere fartøy med kvoterettigheter. På denne måten kan ordningen også ha en strukturerende effekt, ved at man ikke lenger trenger å oppgradere kvoteholdende fartøy som brukes lite i fiske og heller oppgradere og investere i hovedfartøyet som fisket i stor grad utføres med. Man må likevel sørge for å holde begge fartøy i godkjent stand.

### 6.3.2 Lønnsomhet for fartøygruppen under 11 meter

Ifølge lønnsomhetsundersøkelsen til Fiskeridirektoratet er den gjennomsnittlige lønnsomheten for de konvensjonelle kystfartøyene under 11 meter generelt svakere enn for de andre fartøygruppene. Fartøygruppen er samtidig bredt sammensatt med mange ulike driftstilpasninger og varierende aktivitet. De gjennomsnittlige tallene for lønnsomhet gir derfor ikke nødvendigvis et fullgodt bilde av situasjonen.

På oppdrag fra tidl. Fiskeri- og kystdepartementet utarbeidet Nofima i 2013 en rapport om lønnsomheten for fartøy under 11 meter, avgrenset til lukket gruppe i fisket etter torsk, hyse og sei nord for 62°N.<sup>3</sup>

Rapporten fra Nofima beskriver generelle forhold i fartøygruppen og vurderer lønnsomheten. Arbeidsgodtgjørelsen av eierne ble vurdert som akseptabel, til tross for svak lønnsomhet målt med vanlige lønnsomhetsbegrep. Dette illustrerer vanskeligheten med å sammenligne fiskeindustri og kystflåte der fiskerne ikke er ordinære lønnsmotakere, men lott-takere eller fartøyeiere. Som fartøyeier kan mye tas ut som lønn slik at lite fremstår som kapitalavkastning. Det er også vanskelig å anslå hvor mye arbeidsinnsats som er knyttet til fartøyet, og med drift bare noen måneder i året kan arbeidsgodtgjørelsen per time være veldig høy.

Rapporten analyserer også potensialet for avkastning for fartøy med høy aktivitet, og har derfor i en kvalitativ analyse kartlagt 17 av de mest aktive fartøyene mellom de som er med i lønnsomhetsundersøkelsen. Disse fartøyene har en

vesentlig høyere avkastning enn gjennomsnittet. Det viser også at ikke alle fartøy drives økonomisk optimalt i dag, eller utnytter fangstpotensialet fullt ut.

## 6.4 Vurdering av dagens system

### 6.4.1 Effektivitetsutfordringen

Strukturkvoteordningen er det viktigste virkemiddelet for effektivisering i fiskeflåten. Den har gjort det mulig for fiskeflåten å holde tritt med produktivitetveksten i samfunnet for øvrig.

Oversikten i dette kapitlet har vist at et relativt stort antall fartøy er tatt ut i de fleste fiskeri i løpet av de første årene med strukturkvoteordning. Deretter har struktureringstakten avtatt. Det er gjerne de eldste fartøyene som tas ut først, og tendensen er at nye fartøy er større og mer effektive enn de som tas ut. Dette gjør at reduksjonen i teknisk kapasitet blir lavere enn antallet fartøy skulle tilsi.

Ettersom kvotetakene justeres ved ujevne mellomrom, kan enkeltaktører ha gode grunner for å ha en viss overkapasitet på kort sikt. Dette gir dessuten incentiver til å bygge fartøy med større kapasitet ved utskiftning for å «ruste seg for framtiden,» og bidrar til at overkapasiteten opprettholdes. I tillegg til reduksjon av teknisk kapasitet har strukturpolitikken lagt vekt på å tilpasse flåtens økonomiske kapasitet til ressursgrunnlaget. Strukturkvoteordningen har vært vellykket når det gjelder å legge til rette for mer produktivitet og bedret lønnsomhet.

Bruken av strukturkvoteordninger har vært veldig ulik i de ulike fartøygruppene. Dette har sammenheng med graden av økonomisk overkapasitet i de enkelte gruppene da strukturkvoteordningene ble innført, ulik lønnsomhet i de ulike gruppene som følge av ulikt fangstmønster, samt ulik utvikling i bestandsstørrelser og priser. Siden strukturkvoteordningene forbedrer driftsresultatene vil rederne betale opp mot nåverdien av inntjeningspotensialet for ekstra kvoter. Avkastningen på investert kapital blir derfor ikke nødvendigvis så mye bedre, og gjeldsgraden er til dels høy i fiskeriene. Konkurranssevnen om arbeidskraft bedres imidlertid vesentlig, siden mannskapet betales gjennom lott og antall fiskere reduseres.

Det er mange begrensninger i dagens strukturkvoteordning. Dette omfatter kvotetak, eierskapsbegrensninger, regler om fartøyutforming, geografiske bindinger eller avkortninger. De viktigste begrunnelsene for slike begrensning-

<sup>3</sup> Hermansen, Ø., & T. Larsen, E. Henriksen (2013). Lønnsomhet i fartøygruppen under 11 meters lengde. Rapport 13/2013, Nofima, Tromsø.

ger er det tverrpolitiske ønsket om å opprettholde en differensiert og variert flåte, samt at flåten skal ha en viss geografisk spredning.

Begrensningene vil ha betydning for bruken av strukturvirkemidlet. Færre begrensninger vil legge til rette for større fleksibilitet, økt spesialisering og andre typer tilpasninger næringen ønsker å gjøre for å øke lønnsomheten. Dette vil igjen bidra til å realisere mer ressursrente.

Det har i de senere år vært et økende press på gjøre noe med de geografiske bindingene. Som nevnt tidligere ble fylkesbindingene i gruppen konvensjonell kyst opphevet i juni 2016 og erstattet av en landsdelsbinding med to regioner. Det er for tidlig å vurdere hvilke effekter dette har, men det er grunn til å tro at dette vil gi økt konkurranse, og dermed høyere priser på deltakeradgangene. Større markeder vil også på sikt kunne føre til en større konsentrasjon av flåten til de mest aktive fiskerisamfunn. Denne type konsentrasjon vil også ha positive ringvirkninger der aktiviteten konsentreres.

Avkortningsreglene er problematiske i forhold til målet om økonomisk ressursutnyttelse i havressursloven. For det første kan avkortningen gi incentiver til overinvestering i fangstkapasitet, siden aktørene forventer en økning i fangstgrunnlag for en gitt kvotebeholdning som følge av andre aktørers strukturering. For det andre representerer avkortningen en form for avgift på handel i kvoter som demper effektiviseringen i næringen ved at mindre lønnsomme aktører selger til de som er mer lønnsomme. Jo større denne avgiften er (avkortningsandelen), jo større må forskjellen i lønnsomhet mellom to aktører være før det lønner seg for dem å foreta en kvotehandel (strukturere).

Tidsbegrensningen virker også effektivitetsdempende på samme måten som de øvrige begrensningene. I tillegg kan usikkerhet om framtiden kunne gi gale incentiver for å investere i fartøy, særlig når det nærmer seg hjemfall. Tidsbegrensningene i strukturvoteordningene har vært gjenstand for både næringsmessig og politisk debatt. Tidsbegrensningen har i tillegg ført til rettslige konflikter, og vært gjenstand for skatte- og avskrivningsmessige problemstillinger.

I teorien skulle man tro at lengden på tidsbegrensningen vil ha effekt på strukturvoteprisene. Praksis viser imidlertid at prisene ikke gikk ned da forhåndsfastsatt tidsbegrensning ble gjeninnført i 2007. Dette kan skyldes minst to faktorer. For det første gjelder tidsbegrensningen bare strukturvoter, dvs. kvoter som oppgis fra et fartøy som blir kondemnert og deretter tildelt et annet fartøy

som strukturvote. Dette vil bidra til å dempe priseffekten av tidsbegrensningen. I tillegg er det viktig å merke seg at kvoteprisene reflekterer forventet framtidig inntjening, ikke nødvendigvis inntjeningen gitt dagens regelverk. Dersom markedet (næringen) forventet at tidsbegrensningen ville bli innført (før innføringen), eller til at ville bli hevet eller utvidet (etter innføringen), vil priseffekten av regelendringen bli liten. Samtidig vet vi ikke hva alternativ prisutvikling ville vært uten denne endringen i tidsbegrensning, og det var trolig et oppdemmet strukturbehov fra strukturpausen fra høsten 2005 som påvirket situasjonen.

Den politiske uenigheten om varigheten på tidsbegrensningen bidrar imidlertid til å legge til rette for omkamper og ustabilitet. Sittende mindretallsregjering (Regjeringen Solberg) har i sin regjeringsplattform sagt at de ikke ønsker tidsbegrensning, mens opposisjonen ønsker dette. At virkemidlet er politisk uavklart kan bidra til å skape en avventende holdning til videre effektivisering fordi det innebærer for stor risiko å strukturere.

At fartøygruppen med hjemmelslengde under 11 meter ikke har tilgang til en strukturvoteordning representerer et effektivitetstap. Man må forutsette at de mest effektive aktørene har høyest betalingsvilje, og da ville en strukturvoteordning ha ført til effektivisering ved at den minst effektive delen ville blitt kjøpt ut. Dagens samfiskeordning tilbyr noe av denne effektiviseringen. Samfiskeordningen er imidlertid kun en midlertidig effektiviseringsordning, og i stedet for at kapasitet tas ut ligger den uvirksom over lengre tid mens det påløper faste kostnader. Samtidig er det trolig slik at de minst effektive båtene blir liggende uvirksomme og at alternativkostnaden for denne kapitalen er liten. Denne uvirksomme delen av flåten kan likevel bli kostbar på lengre sikt dersom eierne må oppgradere disse fartøyene som i liten grad brukes i fiske for å tilfredsstille kravene for fisketillatelsene knyttet til fartøyene.

#### 6.4.2 Fleksibilitetsutfordringen

Strukturordningene har bedret effektiviteten til fiskeflåten, men systemet er lite fleksibelt og gir begrensede muligheter for individuell tilpasning. Som respons på lønnsomhetsutfordringene i fiskeflåten, har strukturordningene drevet frem et ensidig fokus på økning av kvotefaktorer innen det fiskeriet fartøyet er aktivt i. Dette overskygger mulighetene for nye og fleksible tilpasninger som gjør det mulig for det enkelte fartøy å kombinere kvoter av andre fiskeslag enn det fartøyet tradisjo-

nelt har utnyttet. Dette krever i så fall muligheter for kvotesammenslåing som går på tvers av etablerte institusjonelle rammer og teknologiske strukturer i næringen.

Målsettingen ved en slik horisontal strukturering vil fortsatt være å øke effektiviteten i flåten med flere muligheter til økt verdiskaping. I dag er det for eksempel bare anledning til strukturkvotesamarbeid mellom fartøyer på tvers av konsepsjonsgrupper for trålere med torsketrållatelse og seitrållatelse. Spørsmålet er om det i framtidige strukturordninger bør åpnes for større grad av strukturering på tvers av enkelte av dagens etablerte reguleringsgrupper.

I så måte er det en utfordring med dagens tidsbegrensning at den sementerer dagens kvotefordeling. På grunn av forventningen om at strukturgevinsten skal fordeles til fartøygruppene ved utløp, som starter i 2028, vil mange «verne» om gruppeinndelingen for å unngå å miste deler av «sin» kvotegevinst.

Fartøyene må velge hvilken portefølje av kvoter de ønsker å disponere. Det kan være optimalt å spesialisere seg på en enkelt art eller gruppe arter med samme fangstteknologi. Alternativt kan det være gunstig å kombinere arter med ulike fangstteknologi. I dagens fiskeflåte finner vi begge hovedstrategier representert. Hvilken av disse som er optimal avhenger til en viss grad av hvilke kombinasjoner som er tillatt av myndighetene. I kystfiskegruppene er man begrenset til maksimalt fire ganger fartøyet grunnkvote om man ønsker spesialisering. Dersom man ønsker diversifisering, er begrensningen tre ganger grunnkvoten innenfor hver av artene. Disse begrensningene påvirker tilpasningen, og reduserer overskudd og verdiskaping.

### 6.4.3 Legitimitetsutfordringen

Strukturkvoteordningene forsøker å balansere hensynet til effektivisering mot hensynet til sysselsetting og bosetting. Strukturering innebærer en bedre økonomisk utnyttelse av ressursene. Da er det uunngåelig at produktivetsforbedringene medfører færre fartøyer, nedgang i antall sysselsatte og større sentralisering. Dette var også bakgrunnen for strukturstopp i 2005 og innføring av tidsbegrensning i 2007.

Strukturkvoteordningene som er hjemlet i havressursloven § 14 ligger like fullt innenfor lovens formål. For det første har det vært en bred politisk prosess for å vurdere behov, utforming og tilhørende virkemidler. For det andre er det vanskelig å finne reelle alternativer samtidig som vi

unngår betydelig overkapasitet. Dersom kapasiteten ikke står i forhold til ressursgrunnlaget, vil næringen som helhet oppleve nedgang i lønnsomhet med de konsekvenser det vil ha for sysselsetting og bosetting.

Som nevnt ovenfor er hensikten med begrensningene i strukturkvoteordningen å dempe effektiviseringstakten, og dermed også bidra til å opprettholde en større og mer diversifisert flåte. Behovet for produktivetsøkning og en strukturtilpasset flåte fører til økende press på å fjerne virkemidler, som også diskusjonene under effektivitets- og fleksibilitetsutfordringen viser.

Strukturkvoteordningene har ikke ført til store regionale endringer, selv om ordningen har slått ulikt ut i ulike fartøygrupper. Som vist i gjennomgangen, er det i Norge fortsatt en variert flåte med spredt geografisk eierskap. Innad i fylkene er variasjonene større, og man kan anta at de nye landsdelsbindingene (2016) også vil gi større regionale endringer.

Det er ulike avkortningsordninger knyttet til strukturkvoteordningene. I kystflåten foretas det en avkorting av kvoten med 20 pst. ved strukturering. Strukturgevinsten som følge av avkorting fordeles med noen års mellomrom jevnt på alle kvotefaktorene i den aktuelle fartøygruppen slik at alle får en del av strukturgevinsten, også de som ikke strukturerer. Ordningen har vært viktig for å bremse struktureringen, og i kystfiskeflåten var avkortningen viktig ved innføringen for at alle skulle få ta del i effektiviseringen i denne flåtegruppen. For utforming av kommende strukturordninger bør det likevel vurderes i hvilken grad det fortsatt er legitimt at de mest effektive aktørene skal være ansvarlige for driftsgrunnlaget til mindre effektive aktører.

Tidsbegrensningen har også virket legitimerende for dagens strukturkvoteordning. Motstanden mot strukturkvoteordning uten tidsbegrensning begrunnes med at fisken tilhører det norske folk i fellesskap, og at man frykter en utvikling der fellesskapet ikke får noe igjen av de verdiene den skaper. I diskusjonene over er det argumentert for at tidsbegrensningen med tilhørende debatter synes å skape flere utfordringer enn den løser.

Det faktum at aktørene som får høste av fellesskapets ressurser blir stadig færre, gjør at legitimitetsspørsmålet utfordres. Fiske har tradisjonelt vært en næring for alle som ville. Når dette endres på grunn av hensynet til ressursene er dette akseptabelt. Når adgangen innskrenkes av hensyn til økonomisk avkastning er effektene mer kontroversielle. Et element i denne sammenheng er at dagens strukturkvoteordning innebærer at store

delers av ressursrenten tas med ut av de som selger seg ut av næringen, samtidig som de som er igjen har en økende gjeld. Denne problematikken henger sammen med spørsmålet om innkreving av ressursrente, og vil bli nærmere drøftet i kapittel 7.

## 6.5 Strukturtilpasning i framtiden

Et viktig element i spørsmålet om langsiktig kapasitetstilpassing er hvordan fiskeflåten kan tilpasses ressursgrunnlaget. I dette ligger også hvor stor frihet aktørene selv skal ha i tilpasningen. Dagens strukturkvoteordninger har vært, og er fortsatt omdiskutert. Noen mener at det ikke er ønskelig med et strukturvirkemiddel, men for de fleste dreier uenigheten seg om omfang og hvor fort struktureringen bør skje. Herunder diskuteres det hva som er fornuftige kvotetak og hvorvidt det bør tillates strukturering mellom grupper.

Som vist i tidligere kapitler, var de aller fleste fiskeriene inntil 1970 åpne for alle og fisket foregikk uten begrensninger utenom de som er gitt av lønnsomhet, kapitaltilgang og bestandsdynamikk. I mange tilfeller, og forsterket av teknologisk fremgang, medførte dette overkapasitet og sterkt nedfiskede bestander, noe som gav seg uttrykk i lav inntjening, mindre fangster og lavere verdiskaping, kjent som «allmenningens tragedie.» Denne situasjonen kjennetegnes ved kappfiske, der aktørene fisker intenst for å sikre seg en så stor andel av fangsten som mulig, med tilhørende overinvestering i fartøy og utstyr.

For å bedre denne uheldige situasjonen, har forvaltningen av mange fiskerier introdusert en rekke virkemidler, først og fremst begrenset tilgang til å utnytte ressursen. I første omgang ble disse virkemidlene primært innført for å berge hardt pressede fiskebestander, noe man kunne oppnå ved å begrense det samlede uttak fra bestanden. En totalkvote begrenser uttaket fra bestanden og kan dermed beskytte fiskebestandene, men totalkvotene fjernet ikke incentivene til kappfiske. I stedet for å kappes om mest mulig fisk, vil en med totalkvoteregulering kappes om en størst mulig andel av denne kvoten. Dette er en form for regulert fritt fiske som kan gi ytterligere overkapasitet i forhold til det uregulerte frie fisket.

For å begrense overkapasiteten i fiskeflåten innførte man i neste runde ulike innsatsbegrensninger i fiskeriene, for eksempel ved å regulere fartøylengde, -tonnasje, fangstsesong og andre dimensjoner av fangstinnsetning. Problemet med å regulere innsats på denne måten er at det ikke fjer-

ner det underliggende incentivet til å kappfiske om en størst andel av kvoten, så kreative fiskere vil søke å øke fangstkapasiteten langs uregulerte dimensjoner, for eksempel fartøybredde.

Etter hvert innførte man derfor individuelle kvoter som tildeles fartøy, og som gir fartøyeierne adgang til hver å fiske en begrenset andel av den årlige kvoten. Her har ingen interesse i å overinvestere, da man ikke trenger å kappes om å få størst mulig andel av kvoten. Hver fisker kan dermed konsentrere seg om å oppnå størst utbytte av sitt fiske gjennom å drive dette med lav bruk av innsatsfaktorer. Myndighetene kan konsentrere seg om å sette bærekraftige totalkvoter.

Den totale verdiskapingen avhenger av hvor mange fiskere og fartøy (dvs. hvor stor kapasitet) som inkluderes i systemet. På grunn av forhistorien og situasjonen som medførte introduksjon av individuelle kvoter, kan det, særlig i starten, være betydelig mer kapasitet enn nødvendig for å fiske hele kvoten. Dette betyr at man ved å redusere antall aktører og samlet kapasitet, vil bedre den økonomiske effektiviteten. Dette elementet forsterkes gjennom den teknologiske fremgangen som finner sted i de fleste fiskerier. Ettersom kappfiske er eliminert, gir individuelle kvoter i utgangspunktet ikke incentiver til å bygge opp overkapasitet. Det vil imidlertid gjerne ta lang tid før eksisterende overkapasitet forsvinner dersom de som forlater fisket ikke blir kompensert for dette, enten gjennom kondemneringsordninger eller andre strukturordninger. Ved overkapasitet i fiskeriene, vil tilbud av fartøy være langt høyere enn etterspørselen. Dette gjør at verdien på slike fartøy blir lav, og mange vil derfor heller bruke fartøyene ut levetiden enn å selge. Spørsmålet er med andre ord hvordan de individuelle kvotene kan forvaltes i lys av dette.

Et alternativ uten noen form for strukturering, innebærer at aktørene kan benytte kvotene så lenge de er aktive fiskere, men at tillatelsen inndras når fiskeaktiviteten opphører. Dette er individuelle kvoter uten noen form for omsettelighet, også referert til som «drosjeløyver.» I et slikt system blir de økonomiske inngangsbarrierene til næringen lave, og myndighetene har stor handlingsfrihet til reallokeringer. I et tenkt norsk system, kunne myndighetene da ha tildelt kvoter for eksempel etter regionale fordelingsprinsipper i henhold til ønsket om geografisk spredning. Det er imidlertid en kostnadskrevende og kompleks fordelingsoppgave å bestemme hvilke aktører som skal få overta kvotene.

Den største utfordringen med et system hvor kvotefaktorer ikke kan omsettes, er at det ikke

innehar mekanismer for å utnytte ressursene mest mulig effektivt. Behovet oppstår for det første når det totale økonomiske utbyttet fordeles på for mange aktører. Da utfordres aktørenes evne til å betale lønn og gjøre nødvendige investeringer. Uten noen form for omsetning av kvotefaktorer, har aktørene heller ikke mulighet til å skaffe seg kvoter for å utnytte skalafortrinn. Behovet oppstår for det andre når kvotene fordeles etter andre prinsipper enn effektiv bruk. Uten mekanismer som omfordeler kvoter til de som skaper størst verdier av den aktuelle fangstrettigheten, kan de aktørene som kanskje ønsker å forlate næringen velge å bli værende, ettersom de ikke oppnår kompensasjon for å gi opp fangstrettighetene sine.

Effektivitet bestemmes av forholdet mellom inntekter og kostnader. Inntekter avhenger av pris og fangstmengde. Det aller meste av det som fiskes i Norge eksporteres, og sluttprisen bestemmes i stor grad i utenlandske markeder hvor norske aktører har begrenset innflytelse. Realprisen på fisk i den norske førstehåndsomsetningen har vært stabil i mange tiår. Pris pr enhet avhenger også av råstoffkvalitet, og når på året fisken landes. Der fangstmetoder, fangstmengde eller behandling av fisk reduserer kvaliteten, vil det være mulig å øke inntekten gjennom å endre på disse.

Totalkvotegrunnlaget svinger i takt med bestandenes utvikling. Sett over en lengre tidsperiode er samlet fangst i Norge relativt stabil, og det er heller ingenting som tyder på at samlet fangst fra de tradisjonelle fiskeriene vil øke betydelig i Norges havområder.

Kostnader avhenger av en rekke faktorer som lønns- og driftskostnader, samt rentenivå og samlede avgifter. Konkurransen om arbeidskraft fra andre maritime næringer har vært tiltagende, og dette har de siste årene vært med på å presse lønnsnivået i fiskerinæringen oppover. Videre har det vært behov for kapitalkrevende produksjonsmidler i form av moderne fiskefartøy. Faktorer som endringer i, og utvidelse av, arbeidsmarkedet, liberalisering av regelverk og økte miljøkostnader kan tenkes å spille en fremtidig rolle for kostnadsnivået i norske fiskerier.

Så fremt ikke inntektsnivået eller kostnadsstrukturen i norske fiskerier endrer seg vesentlig, vil lønnsomhetsutviklingen først og fremst være avhengig av fiskeflåtenes produktivitsutvikling. Dette innebærer at totalkvotene på sikt må fordeles på færre aktører.

I et system uten noen form for omsetning, vil det kun være myndighetene som har anledning til å effektivisere kvotegrunnlaget. Når aktører leg-

ger opp, vil myndighetene kunne slå kvotefaktorer sammen før de rettleides. Fiskerne vil imidlertid ha mye å tjene på å øke driftsgrunnlaget sitt mens de fortsatt er aktive. Det å vente på at andre fiskere skal slutte å fiske for å få et større driftsgrunnlag, synes lite hensiktsmessig. I tillegg kommer utfordringene med å bestemme hvem som skal tilgodeses, som nevnt ovenfor.

Et mer markedsbasert system vil gi aktørene større frihet til å gjøre nødvendige tilpasninger, og dermed oppnå mer effektive løsninger. Fiskeriforvaltningen i New Zealand er et slikt eksempel. Fiskerne disponerer en fast andel av totalkvoten, som gir en årlig kvote målt i tonn. Både andelene og kvotene kan utveksles mellom fiskere via ulike markedsplasser, gjerne mot betaling. Fiskerne kan på denne måten selv vurdere om de er best tjent med å utnytte kvotene selv, eller leie eller selge til andre. På denne måten flyttes andelene gradvis til de aktørene og den fangstteknologien (redskap, fartøytype og -størrelse) som skaper størst verdi ved å utnytte dem. I tillegg sørger markedet for at fangstkapasiteten ikke er for høy fordi det ikke vil være noen incentiver til å bygge opp større kapasitet enn hva kvotegrunnlaget fordrer. Det vil være lønnsomt for aktører med ledig kapasitet å utveksle kvoter eller fartøy/kapital slik at ledig kapasitet minimeres. Samtidig som et markedsbasert system gir høy økonomisk effektivitet, vil fiskeriforvalter ha et begrenset handlingsrom til å detaljstyre kvoteallokering mellom ulike aktører og flåtestørrelser. Markedsbaserte systemer virker også konsentrerende så fremst det ikke er ilagt handelsbarrierer.

De norske strukturvirkemidlene har vært utformet som en mellomløsning mellom de beskrevne ytterpunktene. Målsetningen har vært å legge til rette for at næringen kan gjøre individuelle langsiktige tilpasninger, samtidig som hensynet til en differensiert flåte og et visst handlingsrom for myndighetene er forsøkt ivaretatt. Som drøftingen også har vist, går utviklingen mot færre begrensninger og større frihet for aktørene. Også i framtiden vil det være et press for å øke produktiviteten i flåten, og et framtidig kvotesystem bør derfor fortsatt ha mekanismer som tillater strukturtilpasning. Dette vil samtidig fortsatt legge press på begrensningene som i dag ivaretar fordelings-, bosetnings og diversifiseringshensyn. Spørsmålet er hvordan et framtidig virkemiddel kan utformes uten at det forsterker legitimitetsutfordringene.

I det følgende drøftes innretningen på et strukturingsvirkemiddel i et framtidig kvotesystem. Drøftingen tar utgangspunkt i dagens sys-

tem, og diskuterer hvorvidt virkemidlene som benyttes i dag bør endres. Den minste flåten, med hjemmelslengde under 11 (13) m, har i dagens system ikke anledning til å strukturere. Kapitlet avsluttes med en drøfting av hvorvidt også denne delen av flåten bør få anledning til langsiktige kapasitetstilpasninger.

### 6.5.1 Tidsbegrensningen

Dagens strukturvoteordning skiller mellom de som strukturerte før og etter strukturpausen i 2005–2007. Strukturkvoter som ble tildelt første gang før strukturpausen kan rettildeles årlig i inntil 25 år. Strukturkvoter som tildeles første gang etter strukturpausen kan rettildeles årlig i inntil 20 år. Dette innebærer at de første strukturkvotene ikke kan rettildeles fra 2028, og særlig i årene 2028–2032 vil store deler av strukturkvotene ikke kunne rettildeles.

Hensikten med gjeninnføringen av tidsbegrensningen ble drøftet i St.meld. nr. 21 (2006–2007). Her begrunnet regjeringen sitt standpunkt slik:

«Dette vil medvirke til å realisere regjeringens mål om en fiskeripolitikk som bidrar til en rettferdig fordeling av ressursene, blant annet fordi en forhåndsfastsatt tidsbegrensning i strukturvoteordningen vil motvirke tendensene til økt eierkonsentrasjon og geografisk konsentrasjon. Videre mener regjeringen at det vil være en styrke for næringen at en gjennom dette forslaget legger til rette for å opprettholde en variert eierskapsstruktur, og at fiskeripolitikken dermed legger til rette for å ta vare på de lokalt forankrede fiskebåtrederiene.

Forslaget vil legge til rette for en fiskeflåte som bidrar til aktivitet og sysselsetting langs hele kysten, i samsvar med deltakerlovens formål om å øke lønnsomhet og verdiskaping i næringen og gjennom dette å trygge bosetning og arbeidsplasser i kystdistriktene, og legge til rette for at høstingen av de marine ressursene fortsatt skal komme kystbefolkningen til gode.»

Hvorvidt tidsbegrensning er et godt virkemiddel i et framtidrettet kvotesystem avhenger av en rekke forhold. For det første er det sentralt å vurdere om det gir de effektene som var ønsket. For det andre er det relevant å se dette i sammenheng med hvilke andre effekter virkemidlet gir. For det tredje er det relevant å vurdere om det er andre virkemidler som er bedre egnet til å oppnå ønsket

om rettferdig fordeling og lokalt eierskap. Det sentrale er med andre ord ikke å opprettholde skillet mellom grunnkvoter som rettildeles årlig uten at det gjelder noen forhåndsfastsatt tidsbegrensning og strukturkvoter som bare kan rettildeles i et bestemt antall år, men å vurdere hvordan intensjonen ved virkemiddelet best ivaretas.

At tidsbegrensningen skal føre til en mer rettferdig fordeling handler om hva som skjer med strukturgevinsten når tidsperioden er over. I St.meld. nr. 21 (2006–2007) er det forutsatt at strukturgevinsten blir refordelt innad i fartøygruppen etter utløpet av tidsperioden. Strukturgevinsten kan da bli en del av samtlige fartøyers grunnkvote. Tidsbegrensningen handlet med andre ord om at effektiviseringen skulle komme flere til gode, ikke bare de fartøyene som på et gitt tidspunkt var i posisjon til å gjøre slike investeringer.

I den påfølgende behandlingen på Stortinget, stilte regjeringspartiene (Arbeiderpartiet, Senterpartiet og Sosialistisk venstreparti) seg bak regjeringens forslag. Høyre, Fremskrittspartiet, Kristelig folkeparti og Venstre ønsket ikke tidsbegrensede kvoter. I innstillingen (Innst. S. nr. 238 (2006–2007)) tok disse partiene ikke stilling til hva som skulle skje med strukturkvotene etter utløpet av tidsbegrensningen.

Hva som vil skje med strukturkvotene ved utløp, er ikke et endelig avklart spørsmål. I ekspedisjonssjef Vidar Landmarks tilleggsforklaring av 25. januar 2013 (Høyesteretts sak Nr. 2012/1548) omtales spørsmålet om tilbakefall av strukturkvoter. Her uttaler Landmark at:

«Det er ikke mulig å si med sikkerhet hvordan strukturgevinsten vil bli fordelt når ordningens tidsbegrensning på 20 og 25 år en gang i fremtiden kommer til anvendelse. Fordelingen vil det være opp til myndighetene å avgjøre når den tid kommer.»

Som vist ovenfor, kan usikkerheten omkring hva som vil skje med strukturgevinsten, og om tidsperioden igjen vil bli endret, være en kilde til lite hensiktsmessig investeringsatferd. Samtidig bidrar det til å sementere gruppestrukturen i dagens system, også der det er gode grunner til å vurdere andre inndelinger. I et framtidrettet kvotesystem bør derfor spørsmålet om tidsbegrensning avklares, for å gi stabilitet og mer forutsigbarhet for alle involverte aktører.

I det følgende drøftes alternativer for hvordan spørsmålet om tidsbegrensning kan avklares.

### 6.5.1.1 Fortsatt tidsbegrensning

En videreføring av strukturkvoteordningen med tidsbegrensning innebærer at kvotene vil løpe ut fra og med 2028. Legger en til grunn at disse refoederes innen de enkelte fartøygruppene, vil dette komme aktørene med lav eller ingen strukturingsgrad til gode.

Som vist i tabell 6.4 er refordelingen av strukturkvoter fra 2028 ujevnt fordelt. De som var raskt ute med å ta i bruk strukturordningen, vil da avgi deler av sitt driftsgrunnlag uten å være i posisjon til å motta mer enn en liten del av dette. For fartøy med høy strukturingsgrad vil det derfor være gunstig at varigheten på strukturkvotene forlenges, eller at alle strukturkvoter fordeles på en felles dato.

Å la tidsbegrensningen inntreffe senere vil samtidig øke verdien av disse kvotene. Dette vil gi de som har strukturert en fordel som de ikke har betalt for. Samtidig vil de aktørene som ikke har strukturert, eventuelt tape tilsvarende år med økt driftsgrunnlag. Å forlenge utløpsdatoen for tidsbegrensningen vil heller ikke redusere usikkerheten om hvorvidt strukturgevinsten skal tilbakeføres til de opprinnelige gruppene.

En felles dato for fordeling av strukturgevinst, vil gi et mer stabilt driftsgrunnlag for de aktørene som har anvendt strukturkvoteordningen. Jo flere strukturkvoter som faller tilbake på samme tidspunkt, jo mindre effekt vil tilbakefallet ha på den enkeltes kvotefaktorer. Svakheten ved denne løsningen, er at effekten av strukturvirkemiddelet vil svekkes jo nærmere en kommer denne datoen. Jo færre år som gjenstår, jo mindre attraktivt vil det være å benytte strukturkvoteordningen. Tilsvarende vil det være uklart hva som vil skje etter den felles tilbakefallsdatoen. Vil det fortsatt være anledning til å strukturere, og i så fall under hvilke betingelser?

Strukturkvoteordningen for havfiskeflåten hadde ikke tidsbegrensning i perioden 2005–2007, mens strukturkvoteordningen for kystfiskeflåten ikke hadde tidsbegrensning før 2007. Den gang hadde det ingen direkte kvotemessig betydning hvilke grunnkvoter som ble oppgitt for strukturering, og hvilke som ble beholdt, fordi skillet mellom grunnkvoter og strukturkvoter var uten praktisk betydning. Etter at tidsbegrensningen ble innført i 2007 viste det seg imidlertid at valget som rederiet hadde foretatt tidligere fikk direkte betydning for hvor stor andel av driftsgrunnlaget som ble underlagt den nye tidsbegrensningen. Dette kan framstå som urimelig, og det kan være grunn til å vurdere nærmere om og ev. hvordan

dette bør hensyntas ved framtidig fordeling av strukturgevinst.

### 6.5.1.2 Konvertering av strukturkvoter

Dersom tidsbegrensningen ikke videreføres, er det et alternativ å konvertere strukturkvoter til grunnkvoter. Dette innebærer at skillet mellom strukturkvoter og grunnkvoter fjernes.

Ved å fjerne tidsbegrensningen fjerner en samtidig usikkerheten om når, til hvem og hvordan strukturkvoter skal fordeles eller omfordeles ved utløpet av tidsperioden. Dette vil også fjerne det kompliserende skillet mellom grunnkvoter og strukturkvoter, og medføre en forenkling både for forvaltningen og næringen. Fjerning av dette skillet vil også legge til rette for større valgfrihet blant andre virkemidler.

I det følgende drøftes tre alternativer for konvertering.

#### *Konvertering av strukturkvoter uten avkortning*

En strukturkvote kan konverteres til grunnkvote, uten noen form for avkortning. Dette kan gjøres ved å fjerne tidsbegrensningen, slik at alle kvotefaktorer likestilles i fisketillatelsen.

Dette er åpenbart en enkel metode. Den vil imidlertid bryte med både forventninger i næringen og intensjonen som lå til grunn om en refordeling av strukturkvotene etter utløpet av tidsbegrensningen.

#### *Konvertering med avkortning*

Et annen løsning er at deler av strukturkvoten avkortes, mens resterende del av strukturkvoten gjøres tidsubegrenset og blir en del av fartøyets grunnkvote. En slik konvertering har blitt gjennomført tidligere, i overgangen fra enhetskvoter som var underlagt en tidsbegrensning, til strukturkvoter i havfiskeflåten i 2005.

Det finnes ulike metoder for konvertering med avkortning. Man kan bruke samme metode som da dette ble gjennomført i 2006. Da vil hvert av de årene man har brukt strukturkvote i løpet av 20 år representere 1/20 kutt. Har man benyttet en strukturkvote i 10 år, og har 10 år igjen, kuttet kvoten med 10/20 (50 pst.). I fisketillatelsen vil den resterende delen av strukturkvoten legges til eksisterende kvotefaktorer. Fartøyeier vil med andre ord disponere disse på samme vilkår som for øvrige kvotefaktorer i fisketillatelsen, uten forhåndsfastsatt tidsbegrensning.



Tabell 6.4 Oversikt over utløpende kvotefaktorer i ulike reguleringsgrupper

År	Utløp					Andel av totale faktorer				
	Torske- trål	Ringnot	Pelagisk trål	Konv kyst	NVG kyst	Torske- trål	Ringnot	Pelagisk trål	Konv kyst	NVG kyst
2018–2025										
2026	2,70	357,85	324,00		37,55	3 %	1 %	3 %		1 %
2027	8,60	1537,18	1472,30	884,32	693,97	10 %	4 %	13 %	10 %	11 %
2028	1,00	0,00	303,60	133,92	195,07	1 %	0 %	3 %	1 %	3 %
2029	0,87	0,00	171,00	136,62	154,07	1 %	0 %	1 %	2 %	2 %
2030	1,00	0,00	325,30	181,77	218,85	1 %	0 %	3 %	2 %	3 %
2031	1,52	0,00	196,00	68,94	94,62	2 %	0 %	2 %	1 %	1 %
2032	38,46	6220,88	4462,89	1072,77	1758,48	44 %	15 %	39 %	12 %	27 %
2033	0,00	0,00	712,20	257,53	238,41	0 %	0 %	6 %	3 %	4 %
2034	0,00	391,85	493,40	253,12	96,92	0 %	1 %	4 %	3 %	1 %
2035	0,00	0,00	0,00	2,90	41,92	0 %	0 %	0 %	0 %	1 %

Kilde: Fiskeridirektoratet

Et annet alternativ er å legge en mer økonomisk tilnærming til grunn, og konvertere basert på en diskonteringsfaktor. Tabell 6.4 gir en oversikt over utløpende strukturkvoter i ulike reguleringsgrupper. Det generelle bildet viser at den største delen av strukturkvotene utløper i 2032. De øvrige årene utløper bare små andeler av strukturkvotene. De første utløper allerede ved utgangen av 2026. For både ringnot og konvensjonell kyst er det noe lavere strukturgrad, slik at andelen som utløper er noe lavere.

Diskonteringsraten tar hensyn til tidsverdien av penger og den risiko en slik plassering medfører. Diskonteringsraten balanserer således verdien av den inntekt fartøyet går glipp av i perioden

frem til utløpet av strukturkvoten, med verdien av fisket etter den fastsatte utløpsdatoen. En rimelig diskonteringsrate vil være den som gjør aktørene indifferente mellom å gi fra seg kvote nå fremfor i fremtiden. Denne må gi en kompensasjon for risikofri rente og risiko. Hvilken diskonteringsrate som bør velges vil avhenge av hva som skjer med avkortede kvoter og hvor stor del av strukturkvoten som går tilbake til de ulike reguleringsgruppene. I tabell 6.5 er det illustrert effekten av tre ulike diskonteringsfaktorer. I det offentlige benyttes gjerne en diskonteringsrente (kalkulasjonsrente) på 4 pst. per år for å reflektere kapitalens avkastning i beste alternative anvendelse. Private investorer har gjerne et høyere avkastningskrav.

Tabell 6.5 Andel av gruppens faktorer som kan omfordeles, avhengig av diskonteringsfaktor

Gruppe (strukturingsgrad torsk el. NVG-sild)	Diskontering med diskonteringsrate:		
	7,5 %	10 %	12,5 %
Torsketral (61,6 %)	23 %	17 %	13 %
Konvensjonelle havfiskefartøy (68,9 %)	25 %	18 %	14 %
Ringnot > 90' (19,4 %)	8 %	6 %	4 %
Pelagisk trål (69,3 %)	28 %	20 %	15 %
Konvensjonelle kystfiskefartøy (30 %)	13 %	10 %	7 %

Kilde: Nofima og Fiskeridirektoratet

Det enkelte fartøy vil således få en andel av den delen som fordeles på reguleringsgruppen, og den delen av strukturkvoten som er igjen etter neddiskontering av tidsbegrensede kvotefaktorer. Uten denne konverteringen ville fartøyet måtte oppgi hele strukturkvoten ved utløpsdatoen, men ville da fått refordelt på linje med andre fartøy i gruppen.

Omfordelingen som følger av refordelingen av kvoter, vil trolig raskt føre til økt strukturering, der de som har redusert sitt kvotegrunnlag vil ha insentiv til å investere i nytt kvotegrunnlag. Hvorvidt dette vil slå ut på prisen på strukturkvoter er avhengig av en rekke faktorer, og må ses opp mot det øvrige kvotesystemets utforming.

### 6.5.1.3 *Anvendelse av avkortet del av strukturkvoten*

Den avkortede delen av strukturkvotene kan anvendes til flere formål. Den kan fordeles blant de resterende fartøyene i strukturgruppen, eller trekkes inn i en kvotebeholdning.

#### *Refordeling av avkortning*

Den avkortede delen av strukturkvotene kan i overgangen til et nytt kvotesystem tilfalle de ulike fartøygruppene i form av en strukturgevinst. Dette vil ha som konsekvens at fartøy tildeles konverterte strukturkvoter uten slik tidsbegrensning. I tillegg får disse fartøyene en andel av strukturgevinsten som fordeles til alle fartøy i fartøygruppen, også uten slik tidsbegrensning. Denne konverteringen vil således ha som formål å utjevne forskjellene mellom fartøy med høy grad av strukturering og fartøy med lav grad av strukturering.

Som kapittel 6.2.5 viste er det stor forskjell i strukturingsgraden mellom de ulike fartøygruppene. I fartøygrupper med høy og lik grad av strukturering, som for eksempel torsketrållåten og konvensjonelle havfiskefartøy, vil en slik konvertering innebære liten grad av omfordeling innad i gruppen. I disse gruppene vil konverteringen, samt valg av konverteringsmetode eller konverteringsfaktor, således ha mindre betydning. Fullstrukturerte fartøy vil ha fordel av en konverteringsmetode som gjør at en lavest mulig andel av strukturkvotene avkortes.

I grupper med lav strukturingsgrad og store forskjeller internt i gruppen, som for eksempel ringnot, vil konverteringen føre til stor grad av omfordeling fra fartøy med høy grad av struktur-

kvoter til fartøy som ikke, eller i liten grad, har investert i strukturkvoter.

For grupper med høy strukturingsgrad fremstår dette alternativet nokså likt alternativet med konvertering uten avkortning. Fartøyenes andel av gruppeknoten var relativt like før konvertering og vil være det også etterpå. For grupper med ulik strukturingsgrad vil det bli en omfordeling internt.

#### *Anvendelse av avkortning til en kvotebeholdning*

En alternativ måte å anvende de avkortede kvoteandelene på er å samle dem i en felles kvotebeholdning. Fellesskapet kan anvende disse kvotene på ulike måter. Et rasjonale for et slikt alternativ, kan være at de kvoteandeler som er kjøpt for en gitt tidsperiode, utnyttet og skattemessig avskrevet i deler av denne perioden, bør anvendes til andre formål enn å føres tilbake til reguleringsgruppen som en tidsbegrenset kvoteforhøyelse.

Grupper med stor andel strukturkvoter vil i et slikt scenario bidra mer enn grupper med lav andel strukturkvote. Kystfartøygruppen under 11 meter (hjemmelslengde) har ingen strukturkvoter, og vil således ikke avgi kvoteandeler til en slik beholdning.

En felles kvotebeholdning kan disponeres av fellesskapet. Å gi dette en regional forankring vil imidlertid bryte med prinsippet om å forvalte fiskekvotene som en felles ressurs, jf. drøftingene om havressursloven i kapittel 4. En slik beholdning bør således disponeres av de sentrale fiskerimyndighetene.

Anvendelsen av kvotebeholdningen kan ses uavhengig av hvilke fartøygrupper som har bidratt med kvoteandeler. Deler av kvotebeholdningen kan da brukes til nytildelinger for eksempel gjennom en form for rekrutteringsordning. I overgangen til et nytt kvotesystem vil ikke dette bryte med prinsippet om faste kvoteandeler, men vil føre til omfordeling mellom ulike fartøygrupper.

Et annet alternativ er at staten gjennom denne kvotebeholdningen går inn som en aktør på markedsplassen for kortsiktig utveksling (jf. kapittel 5.4.7). Da kan det kvantum staten disponerer gjennom en kvotebeholdning leies ut til de gruppene som har avgitt kvotefaktorene. Inntektene fra en slik kvoteutleie kan anses som en ressursrente-skatt (jf. drøftingen i kapittel 7.6.4). Ved ikke å avhende kvotefaktorer, kan kvotebeholdningen ligge fast, og derigjennom generere kvoter hvert år som kan leies ut og gi inntekter til fellesskapet.

### 6.5.2 Øvrige virkemidler i strukturordningen

I tillegg til tidsbegrensingen har dagens strukturordning en rekke virkemidler, som kvotetak, avkortninger, og kondemneringskrav. Felles for disse virkemidlene er at de bidrar til å opprettholde overkapasitet, og er effektivitetsdempende. Slike virkemidler har til hensikt å gi myndighetene anledning til å styre i hvilken takt og på hvilken måte effektiviseringen skal foregå. En utstrakt bruk av begrensinger vil imidlertid kunne føre til en sementert og ineffektiv næringsstruktur, som vil gi redusert verdiskaping og velferd for samfunnet som helhet.

Effekten av strukturordninger vil i stor grad være avhengig av den samlede bruken av begrensende virkemidler. På samme måte vil det ha effekt hvorvidt det innføres beskatning av ressursrenten, med hvilket virkemiddel, og på hvilket nivå. Dette drøftes nærmere i kapittel 7. Det er imidlertid en sammenheng mellom bruk av begrensninger og realisert ressursrente. Jo færre begrensninger, jo mer realiseres ressursrenten. For utdyping av disse sammenhengene vises det til kapittel 8. Her drøftes relevansen av hvert virkemiddel for en framtidig strukturordning kort.

#### 6.5.2.1 Avkortning

Avkortning har, på samme måte som tidsbegrensingen, vært motivert av at effektiviseringen skal komme flere til gode. Avkortning bidrar til en jevnere fordeling mellom aktører som er i posisjon til å strukturere, og de som av ulike årsaker ikke ønsker eller har anledning til å ta del i ordningen.

Som vist i kapittel 6.2 og 6.3 har det skjedd mye strukturering til tross for avkortninger. Dette taler for at man har kunnet ta fordelingshensyn i strukturordningen uten at dette har hindret effektivitetsutviklingen i for stor grad. Innretningen på avkortningen bør likevel vurderes. Hvem skal nyte godt av at andre aktører finansierer økt produktivitet? Etter som flere og flere fartøy og aktører er strukturert ut, vil dessuten avkortningen fungere mer begrensende og dermed få større betydning for effektivitetsutviklingen.

Dersom det innføres en felles kvotebeholdning som vist til i 6.5.1, vil et mulig alternativ være at avkortning går til en slik beholdning. Dersom denne beholdningen leies ut, vil samtlige aktører ha tilgang til større fleksibilitet i sitt kvotegrunnlag.

#### 6.5.2.2 Kvotebak

Kvotebak setter en øvre grense for hvor mange kvotefaktorer som kan samles på hvert fartøy, og er det som setter en absolutt begrensning på konsentrasjon per fartøy.

Mangelen på fleksibilitet i strukturordningen fører til et ensidig fokus på øking av kvotetak når produktiviteten i flåten synker. Økt fleksibilitet i flåten kan legge grunnlag for flere forretningstilpasninger, så som spesialisering og diversifisering. Dette er nærmere drøftet i kapittel 5. Dersom slike ordninger innføres, kan de bidra til å dempe det ensidige fokuset på nivået på kvotetakene. Kvotebak og gruppeinndelingen vil også bidra til å dempe de store forskjellene mellom kapitalsterke og -svake aktører, og på den måten medvirke til å opprettholde en variert flåte.

Kvotebak er en dynamisk størrelse. Hva som er en fornuftig øvrig grense vil endre seg, og vil avhenge av den videre teknologiske og økonomiske utviklingen. En videreføring av dagens ordning der kvotetak endres i forskrift etter høring synes som en hensiktsmessig ordning, også for en framtidig strukturordning. Man må likevel ta hensyn til at aktørene kan investere i fartøy for fremtiden og utvide kapasiteten mer enn hva som er samfunnsøkonomisk optimalt, drevet av spekulasjoner om framtidige kvotetak.

#### 6.5.2.3 Kondemneringskravet

Bakgrunn for kondemneringskravet har vært permanent å ta ut teknisk overkapasitet. Etterhvert som de eldste fartøyene er tatt ut, er det imidlertid sjelden det faktisk kvoteavgivende fartøyet som blir kondemnert. I praksis selges ofte disse fartøyene, og man finner fartøy av dårligere stand som rigges for å kunne godkjennes som rustet til å fiske før de kondemneres. Å ruste opp et fartøy bare for fremvisning før det skal kondemneres er ikke en god økonomisk utnyttelse, og gir grunn til å vurdere om kondemneringskravet har utspilt sin rolle. Det vil være fornuftig å fjerne kondemneringskravet for fartøygrupper der det ikke er fare for at fartøy som tas ut av et fiskeri bidrar til å skape et uønsket press i andre fiskerier innenlands eller utenlands.

### 6.5.3 Modifisering av binding mellom fartøy og rettighet

I et tradisjonelt individuelt omsettelig kvotesystem er det ingen institusjonelle bindinger mellom kvoter og fartøy ved transaksjoner. Det betyr

at kvotefaktorer kan utveksles på samme måte på kort og lang sikt, frikoblet fra transaksjoner av fartøyene.

Et kvotesystem med stor grad av omsettelighet er et alternativ som vektlegger hensynet til produktivitet sterkt og slik vil realisere en betydelig ressursrente. Denne representerer også en god kilde til skattlegging til beste for samfunnet. Dette er et velprøvd kvotesystem internasjonalt. Det kan argumenteres for at et slikt system langt på vei representerer en videreutvikling av dagens norske system, som også bygger på kvoteomsetning, men mangler den fleksibiliteten som en finner i et fullt utviklet *Individual Transferable Quota* (ITQ) system.

En slik fristillelse vil også, uten begrensninger på aktørenes handlingsrom, kunne føre til betydelig konsentrasjon av kvoter og stå i motstrid til andre mål for fiskeripolitikken, så som hensynet til bosetting og sysselsetting i kystsamfunnene. Et slikt system kan imidlertid utformes for å ivareta denne type hensyn. På samme måte som i dagens system, kan det legges på ønskede begrensninger, for eksempel i eierkonsentrasjon, krav til inntekt fra eget fiske eller avgrensning av omsetning til geografiske regioner eller grupper.

#### 6.5.4 Utvidet adgang til splitting: oppdeling av kvotepakker

Dagens ordning med kvotepakker av torsk, hyse og sei har vært motivert av helhetlige kvoteløsninger, blant annet med tanke på bifangst. Det har imidlertid også ført til en ensretting av fiskeflåten, og reduksjon av mulighetene for spesialisering. Videre er det artene med størst verdi som fiskes først, noe som gjør at markedspotensialet for øvrige arter ikke utnyttes. Dette fører til en ikke-optimal produksjon og redusert verdiskaping. I et fremtidsrettet kvotesystem er det derfor fornuftig at kvotepakkene kan deles opp. Et fartøy som er tildelt fisketillatelse for torsk, sei og hyse (nord for 62°N), vil følgelig få tre ulike kvotefaktorer – en for hver av artene, som hver for seg er et uttrykk for det enkelte fartøys andel av totalkvotene. Det kan skape den nødvendige fleksibiliteten for den enkelte til å kunne sette sammen et hensiktsmessig og strategisk rettet kvotegrunnlag, for eksempel med tanke på spesialisering. Dette vil også legge til rette for bedre høsting av de mindre verdifulle artene, bedre samarbeid mellom fiskere og fiskeindustri, og en mer markedsstilpasset fartøyutforming. Hensynet til behov for kvoter, for eksempel i forbindelse med bifangst, kan imøtekommes med et ev. minstekrav til kvote-

faktorer av bifangstarter og gjennom markedsplassen for kortsiktig utveksling av kvoter.

Et kvotesystem som legger til rette for frihet til å tilpasse kvotesammensetningen, vil gi større mulighet til å utnytte både kostnads- og inntektsgevinster knyttet både til spesialisering eller diversifisering enn et system der kvoter henger sammen i ulike pakker. Dette gjelder både dersom pakkene ikke kan brytes opp, eller det legges unødige begrensninger på sammensetningen av pakkene.

#### 6.5.5 Strukturtilpasning for fartøy under 11 (13) meter

Uavhengig av hvilken ordning som velges for framtidig strukturtilpasning må det tas stilling til om ordningen også skal gjelde for fartøy under 11 meter (13 meter for makrell).

Det er stor variasjon blant disse fartøyene med hensyn til kvoteutnyttelse. Ved å gi også denne gruppen mulighet til å tilpasse kvotegrunnlag og kapasitet vil man kunne oppnå betydelig produktivetsforbedring og høyere realisering av grunnrente. Dette først og fremst gjennom at overkapasiteten reduseres og kapasitetsutnyttelsen øker. I tillegg vil ressursene i større grad utnyttes av mer effektive aktører. De som ønsker å satse får mulighet til å øke sitt driftsgrunnlag, noe som igjen gir grunnlag både for fornying av fartøy og forbedrede inntektsforhold både for eier og mannskap.

Fartøygruppen under 11 (13) meter er i stor grad overregulert. Hvis en fartøyeier kjøper en tillatelse av noen som har hatt lav utnyttelse av kvoten, kan det bety at «passive» kvoter aktiviseres i større grad. Dermed vil gruppen fiske gruppekvoten med mindre grad av overregulering. Overregulering har en tendens til å forsterke sesongfisket, noe som harmonerer dårlig med at markedet ønsker jevn levering av ferskt råstoff. Ved strukturtilpasning kan derimot overreguleringen tas ned, og reguleringen vil få en større grad av markedsorientering. En ev. ordning for strukturtilpasning for fartøy med hjemmelslengde under 11 meter vil imidlertid ikke ha noen konsekvenser for andre fartøygrupper.

Forslag om innføring av strukturkvoteordning for den minste flåten var på høring i 2014, men behandlingen ble utsatt på grunn av mye motstand. Mens forslaget var på høring var det fritt fiske for den minste flåten pga. høye kvoter og høy overregulering. Et argument mot strukturering i den minste flåten var frykten for høy kapitalisering i denne gruppen, ettersom strukturering gir økte kvotepriser og høyere gjeldsgrad i flåten. Mulige

negative konsekvenser for landindustrien ble også holdt fram. Høy kapitalisering vil gi høyere økonomiske inngangsbarrierer til næringen, og avgrense muligheten for fiske som næringsvei hos aktører med lav finansiell sikkerhet. Samtidig er det mange aktører som ønsker å satse, og som ønsker et mer forutsigbart ressursgrunnlag enn det en skiftende og over tid avtagende overregulering vil gi.

Dersom det skal innføres ordninger for strukturtilpasning for denne gruppen kan det være hensiktsmessig å starte forsiktig og ev. slippe mer opp på sikt. Dette kan for eksempel gjøres ved å starte med lavere kvotetak enn for de øvrige gruppene. Man kan også se på ulike kompromisser. Et mulig kompromiss kan være å innføre strukturkvoteordning for fartøy mellom 10 og 11 meter. Et annet kompromiss kan være en modell der alle fartøy frem til en skjæringsdato må gjøre et valg om enten å fortsette om lag som i dag eller gå inn i et nytt kvotesystem der det kan struktureres. Denne skjæringsdatoen bør settes i forkant av overgangen til et nytt kvotesystem. Gjenværende fartøy vil da fortsatt kunne ha tilgang til eventuell overregulering, samfiskeordning, etc. De fartøy som velger å gå over til et nytt kvotesystem, tar med sine respektive kvoteandeler. De vil da reguleres med garanterte fartøykvoter, og får tilgang til å slå sammen kvotefaktorer samt utnytte det nye kvotesystemets mulighet for utveksling av kvoter. Slike kompromisser kan ha større legitimitet i samfunnet, men innebærer ikke nødvendigvis en forenkling.

## 6.6 Oppsummering

---

Strukturkvoteordningen har ført til en nedgang i antall fiskefartøy og antall tillatelser. Dette er en naturlig konsekvens av produktivitetsveksten i næringen og lønnsveksten i samfunnet forøvrig. Det er ikke dermed gitt at den tekniske kapasiteten har blitt særlig redusert da det er de minst effektive fartøyene som har blitt tatt ut først og nye fartøy har blitt større og mer effektive. Strukturkvoteordningen har imidlertid bidratt til økt lønnsomhet i de fleste fartøygrupper.

Dagens strukturkvoteordninger har vært, og er fortsatt, omdiskutert. Noen mener at det ikke bør være strukturkvoteordninger, men for de fleste dreier uenigheten seg om kvotetak og hvilke fartøygrupper som bør ha tilgang til strukturkvoteordning.

En fremtidig ordning for strukturtilpasning vil i stor grad måtte ha mange av de samme elementene som dagens ordning. Viktige spørsmål som må avklares er imidlertid om en framtidig ordning skal være tidsavgrenset, og hvor stor grad av effektivisering man skal tillate i hvilke deler av flåten. Den minste kystflåten (fartøygruppen under 11 (13) meter) er i dag den eneste fartøygruppen i kystflåtens lukkede fiskerier som ikke har tilgang til strukturkvoteordning. Denne gruppen har derimot tilgang til en samfiskeordning som i mindre grad medfører langsiktig kapasitetstilpasning.

## Kapittel 7

# Ressursrente og innkreving av ressursrente

### 7.1 Innledning om ressursrente

I dette kapittelet redegjøres det for ressursrente. Videre omtales anslag på den faktiske ressursrenten i norske fiskerier i dag og anslag for den potensielle ressursrenten ved et mer effektivt kvotesystem. I avsnitt 7.2 redegjøres det for tidligere utredninger om ressursrenten i fiskeriene. Avsnitt 7.3 drøfter dagens situasjon med ingen innkreving av ressursrente og hvilke forhold som gjør at det ikke realiseres noen ressursrente i fiskeriene i dag. I avsnitt 7.4 vurderes dagens situasjon i forhold til kriterier som legitimitet og effektivitet. Avsnitt 7.5 drøfter enkelte studier av potensialet for å realisere en økt ressursrente i fiskeriene, mens avsnitt 7.6 vurderer ulike modeller for innkreving av ressursrente. I avsnitt 7.7 drøftes mulige anvendelsesområder for ressursrenten.

Ressursrente eller grunnrente<sup>1</sup> er et begrep som betegner den ekstraordinære avkastningen som kan oppstå ved å utnytte en begrenset ressurs. Man beregner gjerne ressursrente som markedsverdi av produktet fratrukket produksjonskostnader for alle innsatsfaktorer, inklusiv arbeidskraft, og alternativ avkastning for kapitalen.

I markeder der aktører har markedsrett, vil det være vanskelig å skille ressursrente fra monopolprofitt (merprofitt grunnet markedsrett). For eksempel har OPEC brukt markedsmakten sin til å holde oljeprisen på et høyere nivå enn likevektsprisen ved fullkommen konkurranse, noe som har medført at verdens oljeprodusenter har oppnådd høyere ekstraavkastning på sin oljeproduksjon enn det som skyldes ressursrente. Det motsatte er tilfelle dersom leverandørindustrien i en ressursnæring har markedsrett. Leverandørindustrien vil da kunne bruke makten sin til å presse frem bedre betingelser ovenfor ressursindustrien, og på den måten få tak i deler av ressursrenten.

<sup>1</sup> Grunnrente brukes om avkastning fra jord/grunn, men innholdsmessig er grunnrente og ressursrente det samme. For enkelhets skyld brukes ressursrente gjennomgående i denne utredningen.

Dersom dette forekommer, vil ressursnæringens avkastning etter kompensasjon til ordinære produksjonskostnader gi et for lavt mål på faktisk ressursrente.

Staten har innført beskatning av ressursrenten i petroleums- og vannkraftsektorene gjennom egne særskatteordninger. Næringene bidrar gjennom ressursrenteinntekten til økte skatteinntekter for staten og til finansiering av velferdsgoder.

Myndighetene har hele tiden lagt vekt på å trekke inn en stor del av ressursrenten i petroleums- og kraftsektorene til fellesskapet. Begrunnelsen for at samfunnet har trukket inn en stor del av ressursrenten i disse sektorene er bl.a.:

- Inndragning av den ekstraordinære avkastningen i petroleums- og kraftsektoren har stor legitimitet, fordi den høye avkastningen skriver seg fra ressurser som tilhører det norske samfunnet.
- Med internasjonale kapitalmarkeder og mobile skattegrunnlag må en større del av skattebyrden bæres av de mer immobile faktorene, hvorav naturressursene utgjør en helt immobil del.
- Ressursrente er en ekstraordinær avkastning som i prinsippet kan beskattes uten effektivitetstap i økonomien, og kan dermed gi grunnlag for et lavere nivå på øvrige skatter som gir effektivitetstap i økonomien.

I fiskeriene har utviklingen så langt vært annerledes. Næringen har vært bundet av ulike regional- og distriktspolitiske føringer, samtidig som den ikke har blitt særskattlagt. Ressursrenten har dels blitt brukt til å opprettholde en diversifisert flåtestruktur og høyere sysselsetting langs kysten. Utviklingen har over tid likevel gått i retning av færre fiskere og færre fartøy, jf. kapittel 6. Dette har ført til økt lønnsomhet, men samtidig større konsentrasjon. Denne utviklingen har aktualisert innføring av et system for å trekke inn en del av ressursrenten til samfunnet. Det er de samme begrunnelsene som ligger til grunn for en eventuell innkreving av ressursrenten i fiskeriene som i petroleums- og kraftsektoren. At fiskeressursene til-

hører fellesskapet er også slått fast i havressursloven § 2: «*Dei villlevande ressursane ligg til fellesskapet i Noreg*».

## 7.2 Ressursrente i norske fiskerier

Fisket var fra starten av fritt og tilgjengelig for alle, og fiskerinæringen har derfor etablert seg som en næring med mange enkeltaktører. Mynndighetene har også tradisjonelt valgt å forsvare posisjonen til fiskere for at de ikke skulle bli utnyttet av mer kapitalsterke aktører. Eksempler på dette er Lofotloven av 1891 som forbød fiske med not under lofotfisket og Råfiskloven av 1938 som hadde som formål å opprettholde prisen til fisker.

Ytterligere regulering av fisket ble aktualisert da overfiske var et faktum, og det ble gjort internasjonale grep for å unngå dette for framtida. FNs havrettserklæring ga folkerettslig grunnlag for etablering av en *økonomisk sone*. Dette ga kyststatene rett og plikt til å forvalte bestandene i nasjonale farvann. Norge etablerte en slik sone 1. januar 1977. Samtidig fikk den internasjonale organisasjonen *The International Council for the Exploration of the Sea* (ICES) oppgaven med å gi vitenskapelige råd og anbefale en totalkvote for hver kommersielle bestand. Dette ga kyststatene et redskap for både å bestemme forsvarlig fangst og forhandle andeler med stater vi deler bestander med.

Overfiske og overkapasitet, samt økt globalisering og behov for markedsorientering, har lagt press på å utvikle næringen til både å være bærekraftig og til å kunne konkurrere på et internasjonalt marked. Det har vært kjennetegnende for norsk fiskeripolitikk at endringer har kommet gradvis med små steg av gangen framfor gjennom store omveltninger. Reglene har i stor grad blitt til underveis som respons på utviklingen i fiskeriene.

Ressursrenten i fiskeriene har blitt omtalt i flere offentlige utredninger og dokumenter som er forelagt Stortinget etter 1990. Dette omfatter prinsipielle spørsmål om hvem ressursrenten bør tilfalle – fiskeren, kystbefolkningen eller hele nasjonen. Det omfatter også mulige anvendelser, eksempelvis dekking av forvaltningskostnader, og mulige innkrevingsmodeller i form av ulike skatter og avgifter. Stortinget har i alle tilfeller valgt å ikke innføre noen form for ressursrenteinnkreving.

### 7.2.1 St.meld. nr. 21 (2006–2007) Strukturpolitikk for fiskeflåten

Den grundigste behandlingen av ressursrentespørsmålet ble gjort i St.meld. nr. 21 (2006–2007) *Strukturpolitikk for fiskeflåten*, etter at spørsmålet fikk en sentral plass i NOU 2006: 16, *Strukturvirkemidler i fiskeflåten*. Utvalgets mandat var å evaluere strukturkvoteordningen og omfattet formelt sett ikke ressursrentespørsmålet. Prinsippet om innkreving av deler av ressursrenten ble likevel en sentral del av utvalgets arbeid, og regjeringen måtte ta stilling til hvordan de ville legge dette fram for Stortinget.

I meldingen ble det gjort et poeng av at utformingen av reguleringsystemet har stor betydning for hvordan ressursrenten kommer til uttrykk. Reguleringsystemet har gradvis blitt endret gjennom innføringen av adgangsbegrensninger og ulike strukturtiltak, noe som har bidratt til at det i enkelte fartøygrupper realiseres betydelig ressursrente. En reduksjon i fartøymassen har bidratt til at fangstinntekten fordeles på færre aktører, noe som igjen innebærer at stadig flere fartøy er i posisjon til å realisere en ekstraordinær avkastning på investert realkapital. Strukturtilpassningen har følgelig bidratt til at ressursrenten fra de norske fiskeressursene i stadig økende grad kommer til syne, enten som ekstra avkastning fra virksomheten eller gjennom realiserede salgsgevinster ved salg av fartøy og kvoter. Det ble også poengtert at det var lite som tydet på at denne utviklingen i fiskeriene ville stoppe opp.

Videre het det i meldingen at dersom ressursrenten fra fiskeriene underlegges særskilt beskatning, ville dette kunne bidra til at den i større grad styres etter en overordnet politisk prioritering. Gjeldende ordning, hvor ressursrenten antas brukt til distriktpolitiske formål uten at prisen for dette er kjent eller virkningen synliggjort, vanskeliggjør denne prioriteringen. Dagens ordning sikrer heller ikke at ressursrenten faktisk brukes til utviklingsformål av den enkelte næringsdrivende som høster den. Det er heller ikke etablert mekanismer for å styre dette. Overskudd fra fiskerinæringen har imidlertid gjennom det siste hundreåret i stor grad blitt reinvestert i kystsamfunnene, som nye investeringer i fiskerisektoren eller i andre marine næringer som eksempelvis oppdrett eller i rederivirksomhet knyttet til petroleumsaktiviteten på norsk sokkel.

Den daværende regjeringen mente likevel at innkreving av deler av ressursrenten fra fiskeriene ikke var uproblematisk. Det ble vist til tre tungtveiende hensyn. For det første har den om-

setning som allerede har funnet sted gjort at deler av den forventede fremtidige ressursrenten allerede er kapitalisert på selgers hånd gjennom salgsverdien. For det andre kan en ressursrenteskatt bidra til å forsterke strukturtilpasningen og effektiviseringen, og dermed også de negative konsekvensene for sårbare fiskeriavhengige samfunn. For det tredje er risikoen knyttet til å drive næringsvirksomhet i fiskeriene forholdsvis høy, ettersom driftsgrunnlag i form av fiskebestandene kan endre seg raskt. Dette taler for at aktørene bør ha en høyere avkastning enn i næringer med lavere risikoprofil. Det kan også være vanskelig å skille mellom hva som er virkelig ressursrente og hva som er belønning for å ta risiko.

Etter en helhetsvurdering kom den daværende regjeringen til det standpunkt at hensynet til kystsamfunnene tilsa at verdiskapingen i størst mulig grad burde forbli i næringen og i kystsamfunnene, som samfunnets investering i en videre utvikling av distriktene og næringslivet langs kysten. Regjeringen ville derfor ikke innføre ressursrentebeskatning i fiskeriene. Flertallet i næringskomiteen på stortinget sluttet seg til konklusjonen.

### 7.2.2 Havressursloven

I 2007 ble forslag til havressursloven framlagt Stortinget. Utvalget som hadde utredet det faglige grunnlaget, NOU 2005: 10 *Lov om forvaltning av villlevende marine ressurser – havressursloven*, mente at et moderne lovverk bør inneholde hjemmel til å hente ut ressursrente, og videre at departementet bør ha en generell adgang til å innkreve en forvaltningsavgift. Utvalget tok ikke stilling til hvorvidt innkreving av ressursrente eller forvaltningsavgift burde innføres.

I sin innstilling til Stortinget Ot.prp. nr. 20 (2007–2008) *Om lov om forvaltning av villlevende marine ressurser (havressurslova)*, valgte regjeringen ikke å fremme noen av disse forslagene. Hjemmel for innkreving av ressursrente ble ikke fremmet av hensyn til Stortingets nylige behandling av ressursrentespørsmålet i forbindelse med strukturmeldinga. Departementet så gode begrunnelser for å gi hjemmel for forvaltningsavgift, men på grunn av at hjemmel til en generell forvaltningsavgift hadde vært fremmet i Ot.prp. nr. 3 (2004–2005) *Om lov om endring i lov 3. juni 1983 nr. 40 om saltvannsfiske mv (avgiftsheimel)*, men endret i Stortinget, valgte departementet ikke å fremme en slik hjemmel.

Havressursloven inneholder derfor per i dag ikke hjemmel for verken innkreving av ressurs-

rente eller forvaltningsavgift. §55 inneholder hjemmel for forsknings- og kontrollavgift.

### 7.2.3 Skatteutvalget og Tveteråsutvalget

Etter behandlingen av havressursloven, har to offentlige utvalg kommentert ressursrente og spørsmålet om særbeskatning i fiskeriene.

Skatteutvalget (NOU 2014: 13) «*Kapitalbeskatning i en internasjonal økonomi*» hadde en kort omtale av kapitalmobilitet og stedbundne renprofitter. Utvalget mente at differensiert beskatning avhengig av realkapitalens mobilitet i praksis er svært vanskelig å gjennomføre på en god måte. Utvalget la derfor til grunn at selskapsskatten i seg selv ikke bør avhenge av realkapitalens mobilitet. Utvalget pekte på at nøytrale skatter direkte på stedbundne renprofitter i størst mulig grad bør anvendes for å redusere behovet for vridende skatter i andre deler av økonomien. Utvalget mente at innhenting av renprofitt gjennom skattesystemet eller andre virkemidler (auksjon) kunne være aktuelt innenfor fiskeri-, havbruk- og telesektoren.

I utvalgets vurderinger og forslag sa Skatteutvalget at:

«Provenyet fra nøytrale skatter kan bidra til å dempe behovet for andre vridende skatter. Utvalget mener derfor at skatten på kilder til immobile renprofitter bør opprettholdes og helst økes. Dette ivaretas til dels gjennom særskattesystemene for petroleum og vannkraft, men det er også andre kilder til immobil renprofitt i norsk økonomi. Et skattesystem med høy skattesats på all meravkastning kan imidlertid føre til at mobile renprofitter flyttes ut av landet eller at nye lønnsomme mobile prosjekter ikke realiseres her. Utvalget tilrår derfor at særskatt på renprofitter avgrenses mot enkeltsektorer. Det bør blant annet vurderes å innføre grunnrenteskatter på fiskeri- og havbrukssektoren.»

Finansdepartementet var i Meld. St. 4 (2015–2016) «*Bedre skatt – En skattereform for omstilling og vekst*» enig i at skatt på ressursrente i fiskeriene burde vurderes:

«I likhet med utvalget ser departementet at det finnes andre stedbundne potensielle renprofitter i norsk økonomi. Dette gjelder blant annet fiskeri- og havbrukssektoren og frekvensressurser i telesektoren. Også mineralnæringen kan potensielt gi ekstraordinær avkastning.



Reduksjon av selskapsskattesatsen vil styrke behovet for skattlegging av slik ekstraordinær avkastning. Eventuell grunnrente fra disse næringene kan imidlertid alternativt hentes inn gjennom andre virkemidler enn grunnrenteskatter, herunder auksjoner og konsesjonsvederlag. For eksempel har det blitt hentet inn betydelige inntekter til staten gjennom auksjon av frekvenstillatelser i enkelte tilfeller. Regjeringen har også det klare utgangspunkt at nye tillatelser innenfor havbruksnæringen som hovedregel skal tildeles gjennom auksjon. Samtidig har regjeringen satt ned et utvalg som bl.a. vurderer hvordan ressursrenten i fiskerinnæringen skal benyttes i framtiden, herunder alternativer for ressursrentebeskatning. Regjeringen vil løpende vurdere hvilke virkemidler som er mest hensiktsmessig for å hente inn eventuelle grunnrenter fra stedbundne ressurser i Norge.»

Tveteråsutvalget, NOU 2014: 16 *Sjømatindustrien – Utredning om sjømatindustriens rammevilkår* påpekte at myndighetene kan vurdere å innføre ressursrentebeskatning for å ivareta politisk ønskede fordelingshensyn. Basert på utvalgets arbeid ble Meld. St. 10 (2015–2016) «*En konkurransekraftig sjømatindustri*» lagt fram 13. november 2015, og ble behandlet i Stortinget våren 2016. Ressursrentespørsmålet ble utsatt til Eidesenutvalget har gjort sine anbefalinger.

### 7.3 Dagens situasjon

Det er i dag ikke innført noen beskatning med sikte på å trekke inn ressursrenten i fiskeriene. Ressursrenten blir likevel delvis realisert i dag for de som selger seg ut av næringen og gjennom høy lønnsomhet for de som driver mest effektivt. Lønnsomheten kan imidlertid variere mye mellom ulike fartøygrupper og innen de enkelte fartøygrupper. Nedenfor er det vist til anslag på hva ressursrenten har vært gitt det reguleringsregimet som har eksistert i norske fiskerier. Disse anslagene er basert på tall fra Nasjonalregnskapet. Dernest er det redegjort for forhold som gjør at det i dag ikke realiseres noen ressursrente i særlig grad.

#### 7.3.1 Beregning av størrelsen på ressursrenten gitt dagens reguleringsregime

Grimsrud et al. (2015) har i rapporten «*Resource Rent in Norwegian Fisheries*», Discussion Paper

No. 827 2015, SSB, beregnet ressursrenten i norske fiskerier basert på tall fra nasjonalregnskapet.

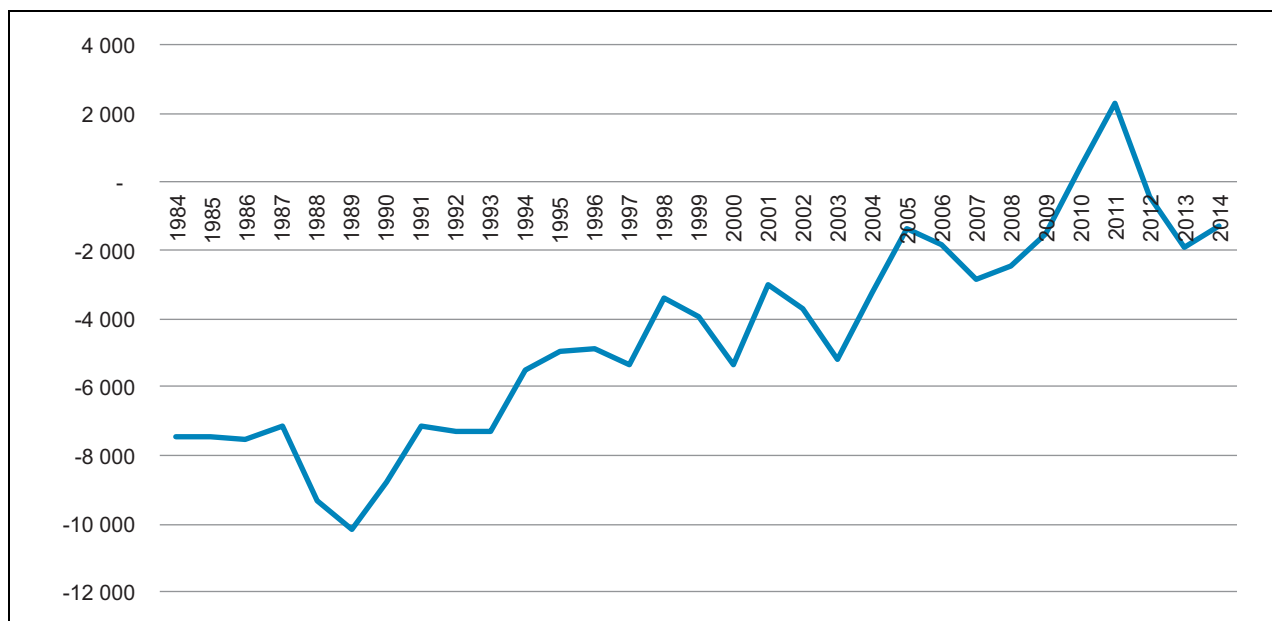
Ressursrenten tilsvarer det som er igjen etter at alle kostnader er trukket fra inntekten, også kostnader ved å ha investert i fast kapital. Verdien av ressursrenten som framkommer er påvirket av dagens forvaltningsregime og vil bl.a. avhenge av markedsstruktur, teknologi og politiske føringer. SSB-forskerne finner at den realiserede ressursrenten i fiskeriene var negativ i perioden fra 1984 til 2014 med unntak av 2010–2011 da det var en positiv ressursrente. Ved å dekomponere ressursrenten for denne perioden finner de at økningen i ressursrenten over tid i all hovedsak skyldes reduserte kostnader som følge av færre fiskere og færre fartøy.

Rapporten viser også at selv om det i 2014 realiseres ressursrente i noen flåtegrupper, kommer andre flåtegrupper ut med negativ ressursrenterealiseringsgrad. Det betyr at fiskerne på disse fartøyene sitter igjen med mindre for arbeidsinnsatsen sin etter å ha betalt for kapital og andre innsatsfaktorer, enn de kunne oppnådd ved å ta annet arbeid. Det er likevel verdt å merke seg at noen allerede realiserer ressursrente, samtidig som trenden for næringen sett under ett er stigende.

#### 7.3.2 Forhold som gjør at realisert ressursrente er lav

*Realisering av ressursrente ved avgang fra næringen*

Ressursrenten realiseres i dag til en viss grad gjennom salg av konsesjoner og deltakeradganger, dvs. at fiskere tar med seg nåverdien av fremtidig ressursrente knyttet til fangstrettighetene når de selger seg ut av aktivt fiske. Hannesson (2005) har i rapporten «*Fiskerettigheter og ressursrente*,» SNF-rapport nr. 05/05 analysert sammenhengen mellom kjøp av fisketillatelser og gjeldsgrad. Rapporten viser at det er en klar sammenheng mellom kjøp av fisketillatelser og gjeldsgrad blant de konvensjonelle fartøyene over 28 meter, og en tilsvarende, men ikke like sterk tendens innenfor ringnotflåten. Omsetningsverdien på kvotene gir et markedsanslag på ressursrenten innenfor flåtegruppene, samtidig som det gir en pekepinn på hvor stor del av ressursrenten som blir kapitalisert til private aktører. Resultatene fra analysen av de to nevnte flåtegruppene tyder på at omsetning av fisketillatelser medfører at en betydelig andel av ressursrenten knyttet til den enkelte kvote blir kapitalisert i form av salgsverdien som tilfaller selger. Det er grunn til å tro at den samme tendensen i større eller mindre grad gjel-



Figur 7.1 Utvikling i realisert ressursrente i norske fiskerier 1984–2014, mill. kr. 2014-priser

Kilde: SSB

der for øvrige fartøygrupper som har hatt tilgang til enhets- og strukturvoteordninger, og for øvrig ved alle fartøytransaksjoner hvor fartøyet har en konsesjon eller deltakeradgang.

Utviklingen mot færre fartøy går klart fram i kapittel 6. Etersom mange av de gjenværende fiskerne har kjøpt konsesjoner eller deltageradganger vil gjelden øke. En ytterligere liberalisering av kvotesystemet vil føre til at denne prosessen går enda fortere. Dersom en ikke innfører virkemidler for å bremse utviklingen vil den over tid kunne føre til at betydelige deler av ressursrenten går til de som selger seg ut av næringen, mens gjenværende fiskere kun oppnår normal avkastning (ingen superprofitt på grunn av at ressursrente tas ut av selgere av fisketillatelse).

#### Begrensninger i omsetning av kvoter og fartøy

Begrensninger i mulighetene for å omsette kvotefaktorer/kvoter både mellom fartøy og på tvers av ulike fartøygrupper fører til at flåtestrukturen endres langsomt. I den grad eksisterende flåtestruktur ikke er optimal fra et verdiskapingsperspektiv, fører dette til at ressursrenten i mindre grad realiseres som overskudd. Opprettholdelse av en variert flåtestruktur har imidlertid vært et viktig hensyn i fiskeripolitikken.

I tillegg til begrensninger på omsetning mellom fartøygrupper er det også begrensninger på omsetning mellom like fartøy i ulike regioner. Tidligere har det vært såkalte fylkesbindinger i to fis-

kerier. Fylkesbindingene innebar at fartøy i disse fiskeriene ikke kunne selges ut av det fylket det er registrert i. Fylkesbindingene ble opphevet sommeren 2016 og erstattet av en landsdelsordning. Ordningen innebærer at de tre nordligste fylkene utgjør en region, mens resten av landet utgjør en annen region. Dette antas å øke fleksibiliteten både i de tre nordligste fylkene og for resten av landet. Begrensningen på omsetning mellom de to regionene vil imidlertid fortsatt kunne være en grunn til at ressursrenten ikke realiseres som overskudd.

#### Kvotetak

Det er også reguleringer på hvor mange kvoter det enkelte fartøy kan ha. For mange vil det at en ikke kan ha flere kvoter på et fartøy føre til at kapasiteten blir dårlig utnyttet. Dette fører til lavere effektivitet og derved lavere realisering av ressursrente. Dersom næringen forventer at kvotetakene gradvis vil økes, som har skjedd så langt, vil dette dessuten kunne gi insentiver til å investere i fartøy med større fangstkapasitet enn hva som er nødvendig gitt enkeltaktørens nåværende kvotegrunnlag. Dette vil kunne medføre overinvestering i kapasitet dersom enkeltaktører har for høye forventninger om fremtidige økninger i kvotegrunnlaget. Kvotetakene har likevel vært fiskeripolitisk viktige for å opprettholde sysselsettingen i fiskerikommuner langs kysten og for å ha en

variert flåtesammensetning også innenfor de ulike reguleringsgruppene.

#### Arbeidsgodtgjørelse

Det er i enkelte fiskeri reist spørsmål om arbeidsgodtgjørelsen er høyere enn den verdiskaping samme arbeidskraft kunne gitt opphav til i annen næring, med andre ord om arbeidsgodtgjørelsen er høyere enn dens samfunnsøkonomiske kostnad. Hvis dette er tilfelle, vil deler av ressursrenten realiseres i form av høyere lønn til mannskap. Det er imidlertid vanskelig å vurdere om dette er tilfelle eller om arbeidskraften har spesialkompetanse som ikke gir like god avkastning (lønn) i andre bransjer.

#### Kvoteordninger

Den norske fiskeflåten er underlagt en del reguleringsordninger som ikke bidrar til optimal lønnsomhet. Et eksempel på dette er spesielle kvoteordninger som kvotebonus, ferskfiskbonus, agnkvoter, lærlingekvoter og rekrutteringskvoter, som er gitt for å oppnå spesifikke målsettinger. Kvoter med slike spesifikke formål hindrer fartøyene å høste og levere sin fangst slik de mener gir høyest lønnsomhet, samtidig som slike kvoter kan bidra til økt lønnsomhet for de bedrifter som mottar leveransene. Dette kan slik sett være en realisering av ressursrente hos de bedrifter som mottar fangsten.

#### Pliktsystemet

Pliktsystemet handler om *tilbudsplikt* for noen torsketrålere, den *bearbeidingsplikt* som følger ved kjøp av fangst under tilbudsplikten og den *aktivitetsplikt* som i noen tilfeller er nedfelt i vilkår for *industriide* trålere. Dette er også krav som kan føre til at lønnsomheten i fiskerierne blir lavere enn den ellers kunne ha vært. Pliktsystemet er knyttet til trålkonsesjonene og innebærer at de har plikt til å tilby råstoff til bestemte fiskeforedlingsanlegg. Intensjonen med pliktene var å skape en lønnsom industri og samtidig oppnå stabil sysselsetting og bosetting. Pliktsystemet har ikke fungert etter hensikten og regjeringen satte derfor ned en ekspertgruppe for å vurdere pliktsystemet. Ekspertgruppen la fram sin rapport 12. oktober 2016 hvor de foreslo en oppheving av tilbuds- og bearbeidingsplikten. I tillegg anbefalte de å oppheve aktivitetsplikten mot en proporsjonal avkortning av kvote. Avkortede kvotefaktorer foreslås å legges i en statlig kvotebeholdning, med årlig auk-

sjon til foredlingsindustrien. Industrien kan så leie ut kvotene til fiskerne med betingelser om leveranser til de tider på året hvor industrien har behov for fisk. Ekspertgruppen foreslo at inntektene fra auksjonen går inn i et næringsfond for kystsamfunnene i Nord-Norge.

## 7.4 Vurdering av dagens situasjon i forhold til kriteriene

Det kan stilles spørsmål ved om dagens system uten innkreving av ressursrenten vil være legitim over tid. Det som startet som beskyttelse av en skjør næring har etter hvert utviklet seg til å bli privilegier for relativt få. Utviklingen mot færre og mer effektive fartøy vil høyst sannsynlig fortsette. Å ikke kreve inn ressursrente innebærer at de som i dag har konsesjoner eller deltakerrettigheter beholder ressursrenten enten som overskudd eller gevinst av verdistigning på rettigheten. Dette innebærer også at de vil nyte godt av økning i ressursrente som vil komme over tid som følge av blant annet ytterligere effektivisering av fiskerierne, av en generell etterspørselsvekst som følge av en voksende verdensbefolkning og at man over tid klarer å hente ut mer av markedspotensialet til fisken.

Det er viktig å merke seg at ulike deler av flåten har hatt ulik tilgang til å realisere ressursrente. For eksempel på grunn av ulik tilgang til struktureringsordninger har ulike flåtegrupper kommet i svært ulike posisjoner for videre drift, kapitaltilgang og muligheter for utvidelse av driftsgrunnlag gjennom kvotekjøp. Tilgang til ulike ordninger er beskrevet i kapittel 5.2.

Dersom kvotesystemet blir effektivisert i tråd med utvalgets forslag vil utviklingen mot større konsentrasjon gå raskere. Det kan derfor fort bli et krav om at en del av ressursrenten skal innkreves for at systemet skal ha legitimitet på lengre sikt. Ut fra synspunktet om at fiskeressursene tilhører fellesskapet vil det *over tid* derfor neppe være legitimt å avstå fra å kreve inn ressursrente.

Fiskesektoren skattlegges i dag med alminnelig selskapsskatt. Denne vil fange opp noe av ressursrenten siden ressursrenten inngår i overskuddet, men er ikke direkte målrettet mot skattlegging av ressursrenten. I tillegg er det innført en fiskeriforskningsavgift og produktavgift på førstehåndsomsetningen på fisk. Disse avgiftene er øremerket spesielle formål. Dagens beskatning av fiskerisektoren vil derfor ikke fange opp renprofitt i sektoren.

## 7.5 Realisering av ressursrente

### 7.5.1 Anslag på potensiell ressursrente

Det er gjort flere beregninger av den potensielle ressursrenten fra fiskeriene. Størrelsen på ressursrenteanslagene i slike beregninger avhenger blant annet av hvilke forutsetninger som legges til grunn, både med tanke på næringsmessige forhold som reguleringssystem og utskifting av fartøy, og hvordan realkapital og avkastningskrav fastsettes.

En kvantifisering av potensiell ressursrente blir lett svært komplisert ettersom de mange ulike aktørenes fiske- og investeringsadferd under andre reguleringsregimer enn det eksisterende er vanskelig å modellere. Erfaring fra liberalisering av fiskerier viser dessuten at det er svært vanskelig å forutse nøyaktig hvilke marginer fiskerne vil søke å utnytte etter en omlegging av reguleringssystemet. Større fleksibilitet gir gjerne flere og andre positive effekter enn man forutså før omleggingen. Analyser av potensiell ressursrente baserer seg derfor på svært forenklete modellantagelser. I Boks 1 er det omtalt to studier som anslår størrelsen på den potensielle ressursrenten i norske fiskerier.

Modellen som er brukt i disse to studiene, innebærer at man for hver fartøygruppe fastsetter en gitt fangstkostnad og pris per kilo fisk for ulike arter. Nettogevinsten per kilo av en bestemt art er dermed den samme for hvert fartøy uansett om man fisker mye eller lite, og uavhengig av hvor mye man fisker av andre arter. Analysen går ut på å finne den fordelingen av en gitt totalfangst på de ulike fartøygruppene, gitt deres kapasitet, som maksimerer den samlede ressursrenten, for så å tallfeste ressursrenten gitt denne fordelingen av fangster på de ulike fartøyene og flåtegruppene. Ved å fjerne eller pålegge ulike restriksjoner, for eksempel på hvor mye hver fartøygruppe skal ta av ulike arter (fordeling av totalkvote), og måle dette opp mot løsningen uten noen restriksjoner, kan man tallfeste kostnaden (tapt ressursrente) ved ulike typer reguleringer, i tillegg til den potensielle ressursrenten.

Bruk av en slik type modell innebærer at man nødvendigvis vil få ekstreme resultater (såkalte hjørneløsninger) der alt kvantum, inntil flåtegruppens kapasitetsgrense er nådd, går til fartøyene med lavest enhetskostnader. Studier av reelle fiskerier viser derimot at enhetskostnadene varierer med totalfangsten (typisk vil enhetskostnaden først være fallende og deretter økende per kilo fisk man fanger), dessuten vil som regel enhets-

kostnadene ved å fiske en art avhenge av fangstkvantum av andre arter. Hadde man i stedet antatt denne typen kostnadsstruktur i studiene presentert ovenfor, ville man i mye mindre grad fått ekstreme resultater og fangstene ville trolig blitt fordelt over flere fartøyer og fartøygrupper. Det å kjøre samme analyse med mer realistiske kostnads- og inntektsfunksjoner ville derimot vært svært krevende om det i det hele tatt er mulig for så mange flåtegrupper og arter.

Begrensningene ved å benytte en modell som beskrevet over forsterkes ved at en slik modell blir svært sensitiv til antagelser om de ulike fartøygruppenes kostnadsnivå. Graden av strukturering i en fartøygruppe påvirker som diskutert ovenfor, fartøyenes lønnsomhet. Det samme gjelder andre politiske føringer. Det at ulike fartøygrupper i ulik grad har fått benytte seg av strukturvirkemidler kan dermed bety at dagens kostnadsnivå ikke gir en god representasjon av potensiell kostnadseffektivitet i gruppen. Analysene i rapportene presentert ovenfor, baserer seg på faktiske gjennomsnittskostnader for ulike fartøygrupper. Det er dermed mulig at enkeltgrupper kommer uforholdsmessig godt eller dårlig ut i analysen.

En alternativ tilnærming er å analysere markedets verdsettelse av fisketillatelse. I et velfungerende marked skal omsetningsverdien på slike tillatelse reflektere nåverdien av å eie og bruke tillatelsene i fremtiden. Dette reflekterer dermed ikke bare fremtidig ressursrente basert på dagens forvaltningsregime, men også forventninger til eventuelle endringer i regelverk og fiskeriene ellers.

### 7.5.2 Innkreving av ressursrente

Hvorvidt man skal kreve inn ressursrente er et spørsmål om hvordan fellesskapets ressurser skal forvaltes. Fra et samfunnsøkonomisk synspunkt er det (uavhengig av innkreving eller ikke) gunstig at ressursrenten realiseres. Realisering og innkreving av ressursrente gjør at den merverdien som ligger i naturressursene tilfaller samfunnet og ikke går til vedlikehold av overkapasitet. Slik overkapasitet innebærer at de faktorene som skaper denne ikke brukes i andre sektorer hvor de kunne bidratt til verdiskaping i samfunnet.

Realisering av ressursrente vil imidlertid også gjerne innebære at færre aktører disponerer ressursrenten enn dersom den eksempelvis benyttes til å opprettholde en stor flåte. Innkreving av ressursrente kan derfor sees på som rimelig fordi sta-

### Boks 7.1 Anslag på potensiell ressursrente i norske fiskerier

Steinshamn (2005) viser i rapporten «*Ressursrenten i norske fiskerier*», SNF rapport nr. 06/05, at realisert ressursrente fra fiskeriene i 2002 var tilnærmet lik null, men at den potensielt kan utgjøre i størrelsesorden 4,0–8,5 mrd. kroner avhengig av hvilke bindinger som legges på og hvilken diskonteringsrente som brukes. Også innenfor rammene av daværende fartøygrupper og kvotefordeling mente rapporten at det kunne realiseres en betydelig ressursrente, under forutsetning av at de respektive flåtegruppene oppgraderes til å bestå av mer kostnadseffektive fartøy. Alle alternativene som medfører at mer av ressursrenten realiseres, innebærer imidlertid at både antall fartøy og sysselsettingen reduseres.

Grimsrud m.fl. (2015) «*Resource Rent in Norwegian Fisheries*», Discussion Paper No. 827 2015, SSB, presenterer en studie av ressursrenten i norske fiskerier mellom 1984 og 2014. SSB-forskerne finner at den realiserede ressursrenten i norske fiskerier var negativ i perioden fra 1984 til 2014 med unntak av 2010–2011. Samtidig finner de at ressursrenten gradvis har økt i løpet av perioden. Ved å dekomponere den realiserede ressursrenten for perioden finner de at den

økende trenden i all hovedsak skyldes reduserte kostnader som følge av færre fiskere og færre fartøy.

For å få et anslag på hva verdiskapingen i sektoren kunne ha vært, beregner SSB-forskerne ressursrenten ved optimal kvotefordeling og kapasitet for norske fiskerier ved hjelp av en numerisk modell. For 2011 finner de at den potensielle ressursrenten kan være på i størrelsesorden 9 mrd. kroner. Dette er om lag 7 mrd. kroner mer enn den realiserede ressursrenten for samme år. Forskjellen på 7 mrd. kan ses på som et mål på kostnadene ved dagens flåtestruktur som igjen er bestemt av det rådende forvaltningsregimet. En forutsetning for å konkludere slik er at både arbeidskraften og kapitalen som anvendes kunne vært anvendt og har en alternativ verdi i andre næringer. Ressursrenten kan under slike forutsetninger økes kraftig ved å bruke færre fiskere og færre fartøy (mindre kapital) i sektoren.

Følsomhetsberegninger viser at den optimale ressursrenten er relativt stabil under ulike forutsetninger om lønnsnivå, bifangst og lengden på fiskesesongen.

dig færre aktører oppnår ekstraordinær avkastning på fellesskapets ressurser.

En deregulering av de mange begrensningene i dagens kvotesystem vil både skape et større marked og gjøre det mulig for næringen å foreta ytterligere effektivitetstilpasninger. Dette vil kunne øke verdien av de eksisterende kvotene betydelig. Ved tidligere dereguleringer har man sett at mange har solgt seg ut av næringen kort tid etter at slike begrensninger ble opphevet. Ved en effektivisering av kvotesystemet er det derfor svært viktig at man samtidig får på plass et system for innkreving av realisert ressursrente. Dersom et slikt system ikke er på plass samtidig med at kvotesystemet effektiviseres, vil økningen i ressursrenten som følge av effektiviseringsgevinstene reflekteres i økte kvotepriser slik at ressursrenten vil kunne forsvinne ut av sektoren på kort tid (med aktører som selger seg ut) samtidig som gjelden i de gjenværende fiskeriselskapene øker.

### 7.5.3 Andre lands behandling av ressursrente

Fiskerisektoren har vært en subsidiert næring både i Norge og ellers i verden. Mens subsidiene har gått ned etter hvert som man har fått på plass bedre forvaltningsregimer som muliggjør at næringen bedre kan tilpasse kapasiteten til ressursgrunnlaget, er det få fiskerier der man realiserer betydelig ressursrente. Det er derfor få eksempler på land som har innført et skatte- eller avgiftssystem for å skattlegge ressursrenten i fiskerisektoren. Det er likevel noen land som har innført spesielle skatte- og avgiftssystemer for fiskerisektoren. Nedenfor gis en kort oppsummering av systemene i noen av disse landene.

*New Zealand* har et såkalt «*cost recovery*» system. Formålet med systemet er at det kommersielle fisket selv skal dekke forvaltningskostnadene, eller deler av forvaltningskostnadene, for fiskerisektoren. Avgiftssystemet er svært omfattende med ulike avgifter for de om lag 130 kommersielle fiskeslagene i *New Zealand*. Dette gjøres gjennom

et system der kvoteeierne betaler en månedlig avgift, uavhengig av om de fisker eller ikke. Avgiften beregnes per kvoteandel (eller per tonn kvote) for de ulike fiskeslagene. Et flertall av disse artene har marginal eller ingen avgift. For et fåtall fiskeslag, som ikke er omfattet av det ordinære kvotesystemet, er det årlige avgifter i stedet for månedlige avgifter.

*Island* har et system med en generell fiskeavgift og en skatt rettet mot ressursrenten. Den generelle fiskeavgiften består av en avgift på 9,5 islandske kroner per kilo «torskeekvivalent» (0,71 norske kroner per november 2016). Det er fastsatt faktorer for å regne om fra andre fiskeslag til torskeekvivalenter. I tillegg til fiskeavgiften fastsettes det også en ressursrenteskatt på resultat før skatt (earnings before taxes) i fiskeriene. Også en andel av resultat før skatt i foredlingsvirksomhet på land inngår i grunnlaget for denne skatten. Ved beregning av resultat før skatt gis det fradrag for arbeidskraftkostnader, drivstoffkostnader og andre driftsutgifter etter en sjablongmetode. Skattesatsen er på 33 pst. både for bunnfisk og pelagisk fisk. Både fiskeavgiften og ressursrenteskatten er fradragsberettiget i grunnlaget for alminnelig skatt. OECD har i sin siste landgjennomgang av Island anbefalt at en opprettholder ressurskatten på fiske.

*Færøyene* har et system med avgifter per kilo fanget fisk. Avgiften er i 2016 på 1 DKK per kilo makrell, 0,20 DKK per kilo kolmule og 0,70 DKK per kilo sild. I begynnelsen av 2016 ble det nedsatt en kommisjon som skulle vurdere ulike sider ved fiskeripolitikken herunder om fiskelisenser skal auksjoneres ut. Færøyene har tidligere i enkelte tilfeller auksjonert ut slike fiskelisenser.

Ifølge OECD (2015) «*Green Growth in Fisheries and Aquaculture*», er det flere land som har forsøkt å innføre auksjoner av fiskerettigheter. Disse forsøkene har møtt motstand fra fiskere som har måttet betale for rettigheter de tidligere fikk gratis. Dette var for eksempel tilfellet i *Estland* hvor fiskerne hevdet det ville være urettferdig at de måtte betale for rettigheter til å fiske når de må konkurrere på internasjonale markeder med fiskere fra andre land, som ikke måtte betale for sine kvoter. Det var også problemer med auksjonene ved at budgiverne samarbeidet i budgingsprosessen. I *Russland* ble auksjoner av fiskerettigheter tatt i bruk i 2001, men auksjonene ble i hovedsak avsluttet i 2004.

## 7.6 Mulige innkrevingsmodeller

Det finnes flere ulike modeller for å kreve inn ressursrente, som også gjennomgangen av andre lands og andre næringers systemer viser. I dette avsnittet gjennomgås fire hovedmodeller for mulig innkreving av ressursrente i norske fiskerier:

- Ressursrenteskatt.
- Ressursavgift.
- Auksjon av kvotefaktorer.
- Utleie av kvoter fra en kvotebeholdning.

I det videre vurderer utvalget disse modellene som redskap for å kreve inn ressursrente. Et slikt virkemiddel må komme i tillegg til et underliggende kvotesystem som sikrer en god forvaltning av fiskeriene. Det er også mulig å innføre kombinasjoner av disse modellene, uten at dette drøftes i dette kapittelet.

### 7.6.1 Ressursrenteskatt på overskudd basert på selskapskattesystemet

En mulig innkrevingsmodell er å kreve inn en ressursrenteskatt på overskudd basert på selskapskattesystemet. I teorien om optimal beskatning skiller det gjerne mellom alternativavkastning og renprofitt. Hvis kapitalen ikke kaster mer av seg i den aktuelle produksjonen enn i beste alternative anvendelse, oppnår kapitalen alternativavkastningen. Kaster kapitalen mer av seg enn dette, utgjør differansen mellom faktisk avkastning og alternativavkastningen renprofitt. Renprofitter kan teoretisk skattlegges (opp mot 100 pst.) uten at det vil påvirke produksjons- eller investeringsbeslutningene. Det skyldes at innsatsfaktorene også etter skatt vil kaste mest av seg i den aktuelle anvendelsen. En slik skatt vil derfor være nøytral.

Renprofitter oppstår fordi enkelte innsatsfaktorer ikke blir avlønnet etter sin marginale verdiskaping i beste alternative anvendelse. Dersom innsatsfaktorene også kan oppnå en renprofitt i andre land enn der hvor overskuddet skattlegges, vil ikke lenger skattleggingen virke nøytralt. Da vil en skatt på renprofitt motivere til å redusere bruken av innsatsfaktorene. Det er derfor nødvendig å skille mellom renprofitt fra stedbundne faktorer og renprofitt fra mobile faktorer. Stedbundne faktorer kan for eksempel være tilgangen til spesielle naturressurser eller gunstig lokalisering av virksomheten. Mobile faktorer kan for eksempel være varemerker, patenter og egenutviklet kompetanse eller teknologi som benyttes i produksjonen.

I enkelte næringer vil det være mulig å identifisere renprofitten fra stedbundne faktorer. I Norge

er produksjon av petroleum og vannkraft gode eksempler på slike næringer. Også i telesektoren og fiskerisektoren er det stedbundne faktorer gjennom frekvenstillatelse og fiskerikonsesjoner. I andre tilfeller vil det være krevende å skille ut hva som er renprofitt fra stedbundne faktorer. Med en overskuddsbasert ressursrenteskatt forsøker en å målrette skattesystemet til å skatlegge selve ressursrenten ved at det defineres et eget skattegrunnlag som tilsvarende ressursrenten, som så blir skattlagt med en gitt prosentsats.

Nedenfor gis en skissemessig oversikt over hvilke momenter som må vurderes i en overskuddsbasert ressursrenteskatt i fiskerisektoren. De fleste av disse størrelsene er allerede definert i det ordinære selskapsskattesystemet.

Med *fangstverdi* menes foretakets bruttoinntekter fra salg av fanget fisk. Den bør i utgangspunktet fastsettes ut fra foretakets salgspriser til fiskemottak (sluttseddel). Med en særskatt på overskudd for fiskeri som bygger på faktiske salgsinntekter, vil det lønne seg å selge fangsten til underpris når det foreligger interessefelleskap mellom selger og kjøper, for eksempel mellom selskaper i samme konsern. Skatteloven har verktøy for å gripe inn mot uriktig internprising, men dette krever at man vurderer prisingen i det enkelte tilfelle. Det er administrativt komplisert og arbeidskrevende. En mulighet kunne være å benytte eksportprisene eller minsteprisene på fisk dersom disse reflekterer markedsverdien.

Alle *eksisterende avgifter* knyttet til fangstvirksomheten bør kunne trekkes fra i ressurskattegrunnlaget, herunder produktavgift, fiskeriforskningsavgift og arbeidsgiveravgift.

Det bør gis fradrag for *driftskostnader* som har tilknytning til fangstvirksomheten. Typiske kostnader vil være kostnader til drivstoff, forsikringer, vedlikehold av fartøy og utstyr, proviant, anskaffelse av utstyr og innsatsfaktorer (agn, is, salt mv.). Utenfor dette faller kostnader som ikke knytter seg til fangstvirksomheten, herunder salgskostnader og kostnader til transport, med unntak av regulær transport av fangst fra fangstfelt til fiskemottak.

Dersom f.eks. driftskostnader vedrører flere typer virksomhet må de fordeles etter en hensiktsmessig fordelingsnøkkel. Det bør være en fordeling av kostnader som er egnet til å gi samsvar mellom kostnadsandel og nytte for de respektive virksomheter. Dersom området for særskatten ikke omfatter alle typer fiske som den enkelte skattepliktige driver, kan det bli særlig arbeidskrevende og komplisert å fordele kostnader.

Det bør gis fradragsrett for lønn og annen *arbeidsgodtgjørelse til mannskap* forutsatt at avlønningen er markedsmessig. Dersom avlønning er basert på lott kan deler av ressursrenten lekke ut her. Den delen av arbeidsgodtgjørelsen som ev. går ut over alternativ lønn bør ikke være fradragsberettiget.

Det må gis fradrag for ordinære skattemessige *avskrivninger* av driftsmidler som er knyttet til fangstvirksomheten. Det omfatter særlig avskrivninger av fartøy, fiskeredskaper og annet utstyr. Avskrivninger av fisketillatelse er drøftet i boks 7.2.

Etter mønster av kraftverksbeskatningen bør det være en *friinntekt* utformet som en risikofri normrente av foretakets skattemessige kapital (skattemessige verdier) knyttet til driftsmidler i særskattepliktig virksomhet. Det vil omfatte skattemessig verdi av fartøy, fangstredskaper og utstyr, samt eventuelt tillatelse. Friinntekten skal hindre at alternativavkastningen blir ilagt ressursrenteskatt. Når friinntekten er basert på hele den skattemessige nedskrevne kapitalen, skal det ikke være ytterligere fradrag for finanskostnader.

I tillegg til løpende inntekt av fiske, bør ressursrenteskatten også få anvendelse for *gevinst ved realisasjon* eller avståelse av offentlig tillatelse/konsesjon/adgang/kvoter. Ellers vil det være mulig å omgå skatten gjennom slike overdragelser. Dette bør gjelde både ved hel og delvis realisasjon.

Ved en grunnrenteskatt på løpende inntekter kan man ha kontinuitet ved overdragelse og likevel ikke miste skatteinntekter fordi de løpende skatteinntektene ikke reduseres. Det må tas stilling til om det bør være adgang til overdragelse av rettigheter/tillatelse med skattemessig kontinuitet, dvs. at overdrager ikke blir beskattet for overdragelsen, mot at kjøper ikke får fradrag for vederlaget, men må overta overdragere skattemessige verdier knyttet til det overdratte. Det må ses i sammenheng med spørsmålet om fradrag for vederlag for rettighetene.

Det bør være adgang til å *framføre underskudd* i særskatteinntekten (negativ ressursinntekt) med rente. Alternativt bør skatteverdien av negativ ressursinntekt utbetales løpende. Dette sikrer at realverdien av underskuddet opprettholdes. I tilfellet med underskuddsframføring må det dessuten være mulig å selge eller få refundert verdien av fremførbart underskudd ved opphør av virksomheten.

### Boks 7.2 Fisketillatelser – avskrivning etter gjeldende rett mv.

Fiskeritillatelser anses som immaterielle driftsmidler. Ved overdragelse av fiskefartøy med oppgivelse og tildeling av tillatelser, skal de ulike tillatelsene verdsettes særskilt. Det vil bare rent unntaksvis foreligge verdier som kan anses som forretningsverdi (goodwill). Til hjelp ved fordelingen kan det finnes opplysninger i kjøpekontrakt, lånesøknad, styreprotokoller, hos skipsmegler mv. Videre kan det være aktuelt å fastslå teknisk verdi på fartøyet. Det kan også være aktuelt å benytte tilgjengelige opplysninger om salg av fiskefartøy uten fiskeritillatelse.

Fiskeritillatelser som ikke er tidsbegrenset kan bare avskrives hvis verdifallet er åpenbart, jf. sktl. § 6–10 tredje ledd første punktum. Noen fiskeritillatelser er tidsbegrensede og kan da avskrives lineært, jf. sktl. § 14–50. Avskrivning kan i så fall foretas fra og med det første inntektsåret de kan utnyttes.

*Konsesjoner* tildelt med hjemmel i § 12 i lov 26. mars 1999 nr. 15 om retten til å delta i fiske og fangst (deltakerloven), anses i praksis ikke tidsbegrensede og kostpris kan da bare avskrives ved åpenbart verdifall. Det samme gjelder i praksis *deltakeradgang* i medhold av § 21 i deltakerloven.

*Strukturkvoter* tildeles for ett år av gangen og kan tildeles i inntil 20 år. Strukturkvote som er tildelt første gang før 2007, kan tildeles i inntil 25 år regnet fra og med 2008. Fiskerimyndighetenes prøving av om vilkårene for tildeling er oppfylt, gjøres før første gangs tildeling. Årlig tildeling skjer deretter normalt uten ny prøving. Da strukturkvoter kan tildeles i et begrenset antall år, avskrives de lineært etter sktl. § 14–50.

Fra og med 2006 er tilnærmet samtlige *enhetskvoter* omgjort til strukturkvoter. Kostpris på eventuelle eksisterende enhetskvoter kan avskrives lineært over levetiden.

Hos selgeren er gevinst ved oppgivelse av fiskeritillatelser skattepliktig, og tap er fradragsberettiget etter de alminnelige reglene om realisasjon av driftsmidler. Kostpris for fiskeritillatelse som ikke er avskrevet, kan fradras ved gevinstberegningen.

Hvis tidsbegrensningen på 20/25 år i strukturkvoteordningene oppheves, vil konsekvensen etter gjeldende skattelov være at kostprisen for strukturkvotene ikke kan avskrives, med mindre verdifallet er åpenbart

#### 7.6.1.1 Vurdering av overskuddsbasert ressursrenteskatt

En særskatt på ressursrenten som er korrekt utformet vil være en nøytral skatt. Med dette menes at uansett nivå på ressursrenteskatten, vil en slik skatt ikke påvirke næringsaktørens drifts- og investeringsinsentiver. Investeringer og driftsopplegg som er lønnsomme før skatt vil også være lønnsomme etter skatt.

Under forutsetning av at fiskerne driver virksomheten på en effektiv måte for å maksimere verdiene av virksomheten, vil en ressursrenteskatt være et effektivt virkemiddel som dermed kan bidra til å realisere mest mulig ressursrente. Merk at dette ikke er det samme som at hele den realiserte ressursrenten skal kreves inn.

En ressursrenteskatt vil bare slå inn dersom det er realisert ressursrente. Dersom virksomheten går med underskudd vil en kunne framføre underskudd med rente slik at realverdien av underskuddet beholdes og kan konsolideres mot framti-

dige overskudd. Alternativt kan skatteverdien av underskuddet utbetales løpende. Fradragsverdien av underskuddet vil dermed være sikkert uavhengig av om en går med overskudd eller ikke.

Innkrevning av ressursrente gjennom en nøytral ressursrenteskatt kan legge til rette for at en kan redusere andre mer vridende skatter innenfor et gitt provenynivå. På den måten kan en redusere de samfunnsøkonomiske kostnadene av det norske skatte- og avgiftssystemet.

Innføring av en overskuddsbasert ressursrenteskatt vil kreve endringer i skatteloven. Videre må fradragsposter, nivået på friinntekt og andre relevante momenter defineres for å sikre systemets nøytralitet. Skatteetaten har erfaring med å håndheve ressursrenteskattesystemer fra petroleum- og kraftsektoren.

#### 7.6.2 Ressursavgift

En annen mulig innkrevingsmodell er å innføre en ressursavgift. En slik avgift kan utformes som en



kvantumsavgift (avgift per kilo fisk) eller som en verdiavgift fastsatt på førstehåndsomsetningen (avgift per krone). I Norge er det allerede to avgifter på fiske som er øremerket bestemte formål. Fiskeriforskningsavgiften er i 2016 på 1,35 pst. av førstehåndsverdien av fisk. Formålet med avgiften er at fiskerne skal medfinansiere fiskeriforvaltningens utgifter til forskning og overvåking. Produktavgiften går til å dekke avgifter til folketrygden og er i 2016 på 2,7 pst. av førstehåndsverdien på fisk.

En ressursavgift på førstehåndsomsetningen vil redusere fangstverdien. Dette vil kunne redusere lønnsutbetalinger, men vil samtidig kunne utløse reforhandling av andel av delingsfangsten. Øvrige variable kostnader eller finansposter blir ikke direkte påvirket av ressursavgiften. Det vil også være mulig å innføre diversifiserte avgifter (for eksempel ulikt avgiftsnivå i ulike grupper), dersom det synes hensiktsmessig.

Ved en ressursavgift på fangstverdien vil skatteinngangen komme fra to kilder: ressursavgiften og den alminnelige selskapsskatten. Ressursavgiften vil naturlig nok redusere skattegrunnlaget for den ordinære selskapsskatten, men ikke proporsjonalt dersom også lott (lønn til mannskap) blir noe redusert.

Dersom en velger en avgift på førstehåndsomsetningen, vil det også være behov for en ekstraordinær skattlegging av gevinsten ved å selge fiske-tillatelse. En slik ekstra gevinstbeskatning bør illegges all verdistigning av omsatte tillatelse uavhengig om en selger seg helt ut av fiske eller ikke. Et system med fritak for skatt ved delvis oppgivelse av tillatelse (nedsalg), men illeggelse av full skatt ved uttreden av næringen, kan gi insentiver for strategisk nedsalg før endelig uttreden. Se boks 7.2 for en oversikt over dagens regler for avskrivning og gevinstbeskatning av fisketillatelse.

En slik gevinstskatt ved salg av fisketillatelse kan redusere realisering av ressursrente for selger av fisketillatelse. Hvis det etableres en sammenslåingsordning for fisketillatelse uten kondemneringskrav, vil legitimiteten ved realisering av ressursrente for dem som selger seg ut av næringen være lav fordi ressursrente da forsvinner ut av næringen.

#### *7.6.2.1 Vurdering av avgifter som virkemiddel for inndragning av ressursrente*

Felles for alle bruttoavgifter er at de ikke avhenger av lønnsomheten i virksomheten. En særavgift er ikke nøytral. Den fungerer på samme måte som en realkostnad og vil derfor ha vridende

effekter. Dette innebærer at aktørene vil vurdere investeringsbeslutninger og driftsopplegg annerledes med en avgift sammenlignet med uten. Resurser som er lønnsomme å utnytte for samfunnet, kan da bli ulønnsomme for private aktører som får inntekten redusert med avgiften. Størrelsen på det samfunnsøkonomiske tapet vil avhenge av nivået på avgiften, og ha størst påvirkning på aktører som har marginal lønnsomhet.

I utgangspunktet vil innføring av en avgift være enkelt, men kan bli komplisert eksempelvis dersom man opererer med differensierte avgifter (for eksempel gruppespesifikke). Fiskesalgslagene vil kunne innkreve avgiften på samme måten som for produkt- og forskningsavgift, og avgiften vil således ikke innebære økt omfang av administrasjon. Havressursloven §55 gir hjemmel for departementet til å fastsette kontrollavgift og avgift til fiskeriforskning og overvåking. Dersom avgiften skal anvendes for andre formål, vil dette kreve en lovendring som gir hjemmel til dette. Et avgiftssystem er transparent og enkelt å forstå og forholde seg til for alle involverte aktører. Selv om et avgiftssystem i utgangspunktet er administrativt enkelt, er ikke en avgift på omsetningen målrettet mot ressursrenteinntekten.

En avgift kan være et fornuftig virkemiddel dersom avgiftsinntekten skal anvendes til et avgrenset formål, for eksempel dekking av forvaltningskostnader. Den passer imidlertid ikke i en situasjon hvor det er ønskelig med høyt statlig proveny da dette vil føre til vridninger i driftsbeslutningene og investeringene. Det at avgiften må betales selv om virksomheten går med underskudd kan føre til at avgiften ikke blir ansett å være legitim, særlig dersom avgiften er høy. En avgift kan dessuten fremskynde at kvoter og rettigheter selges fra mindre til mer effektive aktører, som beskrevet under.

En avgift som legges på førstehåndsomsetningen vil påføre kostnader i henhold til faktisk fangstverdi, og fartøyeiere vil således være skånet for å måtte betale uproporsjonalt høye avgifter ved svingninger i fangst, eller dersom de av en eller annen grunn ikke har anledning til å utnytte kvotene sine. En avgift vil imidlertid kunne gjøre et lønnsomt resultat før avgift om til et ikke-lønnsomt resultat etter avgift. En avgift vil derfor trolig måtte justeres over tid, og trolig være gjenstand for reforhandling. En ressursavgift vil dermed kunne innebære politisk risiko for aktørene, men dette kommer an på utforming, nivå og forankring.

Et særavgiftssystem vil kunne forstyrre en stabil fordeling ved at det har strukturerende effek-

ter. På samme tid vil en avgift ikke være et hinder for kortsiktige leie eller utvekslingsordninger. Selv om alle må betale like mye relativt til fangstverdi, vil de fartøy og flåtegrupper som har lavest lønnsomhet få større utfordringer enn de som har større marginer. Dette omhandler ikke bare driftsmessig dyktighet, men også i hvilken grad gruppene har hatt anledning til for eksempel å strukturere. Et avgiftssystem vil være mer belastende for de som per i dag er lite effektive på grunn av at de har hatt manglende muligheter til å strukturere. En diversifisert avgift (ulik avgift for ulike grupper) vil imidlertid kunne redusere denne effekten, men fangstavgiften vil likevel styrke insentivene til de minst effektive aktørene i ulike grupper til å selge seg ut.

En avgift vil redusere lønnsomheten i fisket og dermed også den neddiskonterte verdien av de fangstinntekter som en fisketillatelse kan gi opphav til. En avgift kan på denne måten senke omsetningsverdien av fisketillatelser og kan kombineres med skatt på verdistigning ved utsalg fra næringen.

### 7.6.3 Auksjon av kvotefaktorer

En tredje hovedmodell for innkreving av ressursrente er auksjon. Auksjon er en form for salg, der noe skal selges til et utlyst tidspunkt. Ofte settes det en minstepris, men et auksjonssystem kan utformes på svært mange forskjellige måter, og vil således ha forskjellige effekter. Auksjoner kan bl.a. brukes til å selge goder som ikke omsettes i et organisert marked, og hvor kjøperne kan ha mer informasjon om godets verdi enn selgeren. I telesektoren har staten benyttet auksjon for å tildele ledige frekvensressurser. Regjeringen har også konkludert med at nye lisenser i havbruksnæringen som hovedregel skal tildeles gjennom auksjon.

For å lage et auksjonssystem må det tas stilling til hva som skal auksjoneres, for hvor lenge, hvem som kan by, hvordan budgivning skal foregå, og hvordan vederlaget skal betales. I prinsippet kan hele totalkvoten auksjoneres bort. Erfaringer fra andre land som har praktisert auksjonsordninger viser at auksjonsordninger i mange tilfeller ikke har den forventede positive effekten i markedsplassen. Det skyldes bl.a. sterk motstand fra fiskerne og at det har forekommet samarbeid i budgivningen.

En mulig auksjonsmodell er at en ved slutten av hvert år trekker inn en gitt andel av den samlede kvotemassen og at disse kvoteandelene auksjoneres ut igjen. Dette betyr i praksis en årlig re-

duksjon av den enkeltes kvotemasse etter en gitt faktor. En slik modell har vært foreslått av Helgason og Steinsson (2010). Bakgrunnen for denne modellen var å se på et alternativ til et system der alle fisketillatelser gis et hjemfall på 20 år. Konkret innebærer modellen som er foreslått at alle kvoteinnehavere får ta med seg 92 pst. av årets kvoter inn i neste år, mens 8 pst. blir trukket inn av staten og solgt tilbake til næringen gjennom en auksjon. For fiskerne innebærer dette at man ved hvert år ved å kjøpe kvoter på auksjon tilsvarende de 8 pst. som ble trukket inn, vil kunne opprettholde en konstant kvotebeholdning. De som vil kjøpe seg opp eller selge seg ned kan bruke auksjonsmarkedet til dette, eller man kan la kvotebeholdningen bli redusert over tid til ønsket nivå.

Denne modellen kan også gjennomføres ved at en byr i form av størrelsen på ressursrenteskatten eller ressursavgiften man forplikter seg til å betale om man skulle få tilslag på kvoten. Dette betyr at man ikke må betale for den samlede verdien av kvoten ved overtagelse (en gitt pris), men at man betaler over tid som en gitt andel av fangstinntektene. På denne måten vil aktørene slippe å skaffe kapital for å dekke kvoteinvesteringen ved innkjøp, i tillegg til at en del av risikoen deles mellom fiskerne og myndighetene (for eksempel risiko knyttet til utviklingen i totalkvoter og prisene på fisk). Dette systemet kan derfor kombineres både med den overskuddsbaserte ressursrenteskatten og avgift på førstehåndsomsetning av fisk. I modellen er det det laveste aksepterte budet som bestemmer prisen alle må betale. Grunnen til det er at alle som blir tildelt kvoter i auksjonen skal betale samme pris.

#### 7.6.3.1 Vurdering av auksjoner som virkemiddel for inndragning av ressursrente

I en auksjon vil den enkelte aktøren gi bud i henhold til sin betalingsvillighet. Med velfungerende konkurranse vil budene reflektere ressursrenten som kan genereres ved å fiske kvotene.

Det kan være en risiko for at auksjonene ikke blir effektive, for eksempel ved at auksjonsutfordringen leder til stilltiende samarbeid. Det kan også være fare for at aktørene forhåndsavtaler hvem som byr på hva, men slik adferd er i utgangspunktet ulovlig etter konkurranselovens forbud mot konkurransebegrensende samarbeid. Auksjonen kan også bli ineffektiv dersom det legges begrensninger på hvem som kan delta i auksjonen, og disse begrensningene leder til lav konkurranse om kvotene. For at en auksjon skal kunne virke nøytralt er det viktig at auksjonsvilkå-

rene utformes slik at det blir tilstrekkelig konkurranse om ressursene. Det at alle aktørene ved en årlig avkortning på for eksempel 8 pst. må delta i auksjonen for å holde kvotebeholdningen konstant vil bidra til god deltagelse. Auksjon vil kunne være et effektivt virkemiddel for å inndrive grunnrenten dersom det er et tilstrekkelig antall aktører som deltar i auksjonen, dvs. om det blir reell konkurranse.

Fiskere er vant med auksjon av fisk ved førstehåndsomsetningen, og forvaltningen har en viss erfaring med dette fra havbrukssektoren. Hvor kompleks et auksjonssystem er, vil avhenge av hvordan det utformes, eksempelvis om auksjoner skal utformes på ulike måter ovenfor ulike grupper, eller om systemet er av enhetlig karakter. Det må lages et system som legger til rette for effektiv gjennomføring av budrundene, for eksempel gjennom et online-system. Dersom kvoter skal tildeles enkeltfartøy ved auksjon, er det nødvendig med lovendring.

Auksjoner er et markedsbasert fordelingsystem som innebærer at den mest effektive aktøren har høyest betalingsvilje og vinner budrundene.<sup>2</sup> Det er mulig å opprettholde fordelingen mellom dagens grupper ved at det avholdes auksjoner innad i grupper.

Hvorvidt et auksjonssystem vil være legitimt avhenger av hvordan det utformes. Ut fra synspunktet om at fiskeressursene tilhører fellesskapet kan det oppfattes som lite legitimt hvis staten bare auksjonerer ut en mindre andel av totalkvoten, for eksempel en del av strukturkvotene ved tilbakefall til staten. Ut fra synspunktet om at fiskeressursene tilhører fellesskapet vil denne typen betaling i form av kvote for å bruke fellesskapets ressurser være legitim. Erfaringer fra andre land, jf. OECD (2015), kan imidlertid tyde på det kan være vanskelig å innføre et auksjonssystem pga. motstand fra etablerte fiskere. Et auksjonssystem vil kunne være fleksibelt fordi en kan variere hvor stor del av fisketillatelsene som blir auksjonert ut. Store svingninger i hvor stor del av fisketillatelsene som blir auksjonert ut vil på den annen side gi større usikkerhet for næringsutøverne.

I et auksjonssystem er det rimelig å forvente at det tar tid før aktørene lærer seg systemet. Dette kan skape støy i prising, særlig i en innledende fase, noe som vil kunne ha negativ effekt på inves-

teringsatferd. Et auksjonssystem kan også innebære politisk risiko dersom systemet endres gjennom politiske vedtak underveis.

#### 7.6.4 Utleie av kvoter fra en kvotebeholdning

Et siste alternativ for å trekke inn ressursrente fra fiskeriene er at staten disponerer en beholdning av kvoter som den kan leie ut. En statlig kvotebeholdning kan dannes på flere måter. Ved å avslutte tidsbegrensningen i strukturkvoteordningen øker verdien av disse kvotene for næringsaktørene. Fellesskapet kan da tilegne seg en andel av strukturkvoten som kompensasjon for denne verdiøkningen og benytte dette som en start på sin kvotebeholdning.

Andelen som kunne vært refordelt blant alle i reguleringsgruppen, uavhengig av hvem som har strukturert, blir i stedet fellesskapets kvotebeholdning. Dette gjør at de ulike reguleringsgruppene bidrar til kvotebeholdningen. Jo høyere andel det er av strukturkvoter i en gruppe, jo mer bidrar gruppen til fellesskapets kvotebeholdning.

Et annet alternativ er at fellesskapet bevilges en andel av den totale kvoten, også kalt å «ta fra toppen». Fiskerne vil da gjennom sine kvotefaktorer disponere en tilsvarende mindre kvote. Dette gjør at hele flåten er med å bidra til fellesskapets kvotebeholdning på lik fot.

I begge disse alternativer kan det eventuelt legges på en avkortning av kvotene dersom noen selger seg ut av næringen. Hele eller deler av denne avkortningen kan tilføres fellesskapets kvotebeholdning. Fellesskapets kvotebeholdning vil således øke ved bruk av strukturvirkemiddelet. Virkningen for kjøper og selger vil være det samme som en avgift på verdien av kvoter dersom noen selger seg ut av næringen. Jo høyere avkortning, jo mer tilfaller fellesskapets kvotebeholdning. Verdien for selger i et potensielt salg av kvote vil da reduseres proporsjonalt med avkortningens størrelse.

For utleie av kvoter fra fellesskapets kvotebeholdning bør det utvikles en markeds plass, jf. drøftingen i kapittel 5.4.7. Hensikten med denne markeds plassen er å samordne og forenkle gjeldende ordninger for fleksibilitet innenfor kvoteåret, samt gi økt fleksibilitet for den andelen av kvotefaktorene som næringsaktørene disponerer gjennom sine fisketillatelser. Fellesskapets kvotebeholdning utveksles på samme markeds plass, i utgangspunktet på samme vilkår som øvrige aktører på markeds plassen. Dette vil gi et økt tilbud av kvoter på årlig basis og dermed et mer likvid mar-

<sup>2</sup> Dette fordrer at den mest effektive aktøren ikke er kapitalbegrenset. I markeder der aktørene ikke har perfekt tilgang til kapital, vil de mest kapitalsterke aktørene ha en fordel. For å unngå at dette reduserer effektiviteten kan auksjoner i slike tilfeller utformes slik at auksjonsvinnerne ikke må betale hele vinnerbudet med det samme.

ked. At fiskerimyndighetene bruker markedsplassen til å leie ut sine kvoter, er ikke til hinder for at en kan ha spesielle betingelser tilknyttet leie, for eksempel geografiske eller redskapsmessige føringer.

Fellesskapets kvotebeholdning vil i denne modellen ha sitt opphav i de ulike strukturingsgruppene. Fellesskapets kvotebeholdning vil øke ved at avkortningen av kvoter for de som selger seg ut av næringen. Også disse kvoteandelene har sitt opphav i de enkelte fartøygruppene. Utleie kan således begrenses til de gruppene som har avgitt kvoteandeler til fellesskapets kvotebeholdning, for å virke nøytralt i forhold til ressursfordelingen

#### 7.6.4.1 *Vurdering av utleie av kvoter fra en kvotebeholdning*

Om en i et kvotesystem med en felles kvotebeholdning legger vekt på at kvotebeholdningen bør ha sitt opphav i tidsbegrensede strukturkvoter, kan dette gjøres gjennom å diskontere strukturkvoter til tidsbegrensede kvotefaktorer, jf. drøftingen i kapittel 6.5.1. Ved en slik overgang kan etableringen av en kvotebeholdningen bidra til å legitimere det å fjerne tidsbegrensede strukturkvoter som virkemiddel.

Dersom en i et kvotesystem med en felles kvotebeholdning legger vekt på at kvotebeholdningen bør ha sitt opphav fra hele fiskeflåten, uavhengig av strukturingsgrad, kan kvotefaktorene tas «fra toppen».

I begge alternativer vil enkeltfartøy miste deler av sitt kvotegrunnlag. Dette kvotegrunnlaget kan erstattes enten ved bruk av et strukturvirkemiddel (langsiktig) eller ved å leie tilbake kvotene (kortsiktig).

Videre kan en avkortning ved bruk av et videre strukturvirkemiddel komme til erstatning for ulike avkortningsregler i dagens strukturkvoteordning. Størrelsen på fellesskapets kvotebeholdning vil således avhenge av diskonteringsrate ved konverteringen, og avkortningssats ved bruk av strukturvirkemiddelet. Inntektene fra utleie av en slik kvotebeholdning vil gi et proveny til staten. Utleie gjennom et etablert kvotemarked vil være administrativt enkelt, da utleie av fellesskapets kvotebeholdningens kvoter vil være tilsvarende utleie av kvoter fra næringsaktørene. Det kan legges inn en begrensning oppad på fellesskapets kvotebeholdning for å unngå at en uforholdsmessig stor del av fartøyenes samlede kvote må skaffes gjennom det kortsiktige leiemarkedet, med de konse-

kvenser dette har på aktørenes langsiktige kapitaltilpasning.

## 7.7 Mulige anvendelsesområder

I mandatet er utvalget bedt om å vurdere hvordan ressursrenten bør benyttes i fremtiden. Nedenfor redegjør utvalget for noen mulige anvendelser av ressursrenten.

### 7.7.1 Sysselsetting og bosetting i kystsamfunnene

Havressurslovens §1 slår fast at formålet med loven er å sikre en bærekraftig og samfunnsøkonomisk lønnsom forvaltning av de viltlevende marine ressursene og å medvirke til å sikre sysselsetting og bosetting i kystsamfunnene.

Det er nettopp hensynet til sysselsetting og bosetting i kystsamfunnene som har vært Stortingets begrunnelse for å la ressursrenten forbli i næringa.

Å la den ressursrenten som realiseres i form av superprofitt bli værende hos de nåværende rettighetshaverne er en mulighet også i framtiden. Ett argument vil være at næringsaktørene selv vet å investere eventuell meravkastning i fornuftige formål som kommer lokalsamfunnene til gode. På den annen side vil det føre til en særlig berikelse av enkeltpersoner som igjen kan benytte meravkastning til personlig forbruk.

Et annet alternativ med samme hensikt kan være å kreve inn deler av ressursrenten, men å anvende den slik at den kommer kystsamfunnene særlig til gode. Eksempler kan være å avsette en viss sum til opprettelse og drift av en fiskerilånekasse for ungdom som kan gi konkurransedyktige lån til investeringer i fartøy og rettigheter (og erstatte dagens rekrutteringskvoter), tilskudd til kystkommuner, såkornfond til ny næringsvirksomhet eller utbedring av infrastruktur som kan skape smidighet i de praktiske verdikjedene. Et slikt alternativ vil i så fall måtte prioriteres gjennom behandlingen av statsbudsjettene.

### 7.7.2 Forvaltningskostnader

Dagens ressursforvaltning er kostnadskreven. For at fiskeriforvaltningen, forskning, fiskerihavner og sikkerhetssystemer skal fungere tilfredsstillende er det behov for finansiering til gjennomføring, utvikling og vedlikehold. Havgående aktiviteter er særlig dyre, eksempelvis fartøy og båter brukt av Havforskningsinstituttet, Kystvakten og

Fiskeridirektoratet. Studier gjort i OECDs medlemsland viser at forvaltningskostnadene for de fleste landene ligger på 5–10 pst. av landingsverdien. I Norge bruker forvaltningskostnadene å utgjøre rundt 10 pst. I 2014 var forvaltningskostnadene på anslagsvis 11,5 pst. av førstehåndsverdien.

En mulig anvendelse av en ressursrenteinnkreving kan være at fiskerinæringen medfinansierer slike tjenester. Framtidig avkastning på fiskeressursene er avhengig av at de forvaltes godt. Det er derfor ikke urimelig at næringen tar en del av denne kostnaden. Dette er også i overensstemmelse med anbefalingene i forarbeidene og daværende regjerings holdning til havressursloven, men som redegjort for ovenfor er det per i dag ingen hjemmel for innkreving av en forvaltningsavgift.

De fleste land som krever inn ressursrente fra næringen begrunner dette med dekking av forvaltningskostnader.

### **7.7.3 Fordeling i tråd med politiske prioriteringer**

Det er også et alternativ å anvende en innkreving av ressursrenten til fellesskapets tjenester over statsbudsjettet. Inntekter fra særskatt i vannkraft og petroleum finansierer velferdssamfunnet via statsbudsjettet og statens pensjonsfond. Et slikt alternativ vil bidra til å dekke forvaltningskostnader og tiltak som delvis retter seg mot bosetting og sysselsetting i kystsamfunnene jf. de foregående hensyn. At ressursrenten fordeles via statsbudsjettet vil komme flere til gode, jf. havressurslovens § 2 som sier at de marine ressursene ligger til fellesskapet i Norge. Innkreving av ressursrente gjennom en nøytral ressursrenteskatt kan legge til rette for at en kan redusere andre mer vridende skatter. Slike vridende skatter innebærer et samfunnsøkonomisk tap og en kan derfor redusere de samfunnsøkonomiske kostnadene av det norske skatte- og avgiftssystemet ved å redusere slike skatter og øke ressursrenteskatter.

## Kapittel 8

# Alternative modeller for et framtidsrettet kvotesystem

### 8.1 Innledning

Utvalget er i mandatet bedt om en analyse av alternative systemer som legger til rette for lønnsomhet, realisering av ressursrenten og en fiskeflåte tilpasset ressursgrunnlaget. Utvalget har i kapittel 1.3 gjort rede for at et kvotesystem i denne sammenheng avgrenses til det systemet som fordeler kvoter til den enkelte aktør, i tillegg til systemet som tillater strukturering og dermed overføring av kvoter mellom fartøy.

Et slikt system består av en rekke komponenter som drøftes i kapitlene 5 til 7. For noen komponenter har det vært drøftet alternativer, men ikke for andre. Det er den samlede effekt av utformingen av disse komponentene som utgjør et nytt kvotesystem. Et slikt system kan være vanskelig å identifisere ved å lese kapitlene. Med ulike valgmuligheter for hver av disse komponentene, er det naturlig nok mulig å skissere mange ulike kvotesystemer.

I dette kapitlet drøftes tre alternative kvotesystemer, heretter kalt modeller opp imot dagens kvotesystem. Modellene er prinsipielt forskjellige med tanke på hvordan de ulike formålene i fiskeriforvaltningen innfris via kvotesystemet. Av dette følger det også at de ulike modellene balanserer hensynet til effektivitet, fleksibilitet og legitimitet på ulike måter. Den første modellen kan ses på som en videreutvikling av dagens kvotesystem. Den andre modellen skiller seg ut ved at staten introduserer en kvotebeholdning. Den tredje modellen legger vekt på større grad av individuell frihet for den enkelte næringsaktør.

Modellene må ikke forveksles med utvalgets anbefalinger, som presenteres i kapittel 9.

Regjeringen fastsatte en ny utredningsinstruks den 1. mars 2016, som stiller klarere krav til hvilke kriterier som skal belyses i blant annet offentlige utredninger. For å imøtekomme dette har Nærings- og fiskeridepartementet på vegne av Kvoteutvalget også bedt Nofima om en drøfting av konsekvenser av ulike komponenter i et nytt kvotesystem, opp mot kriteriene effektivitet, fleksibili-

tet og legitimitet samt de ulike modellene i kapittel 8.5, 8.6 og 8.7.<sup>1</sup> Utvalget har således lagt til rette for at både mandat og intensjonen bak økt krav til konsekvensvurdering er imøtekommet.

Et framtidsrettet kvotesystem bør ha like og forutsigbare mekanismer for fordeling av kvoter for alle fiskerier og flåtegrupper. Dette er drøftet i kapittel 5, oppsummert i boks 8.1, og drøftes ikke videre i dette kapitlet.

### 8.2 Vurderingskriterier

I kapittel 4 diskuteres tre hovedkriterier for et framtidsrettet kvotesystem: effektivitet, fleksibilitet og legitimitet.

Det første kriteriet, *effektivitet*, innebærer at kvotesystemet er innrettet for å tilpasse fangstkapasiteten til ressursgrunnlaget (*overkapasitet*). Videre innebærer effektivitet at verdiskapingen står i forhold til ressursbruken. Kvotesystemet bør med andre ord innrettes slik at aktørene kan gjøre grep som gir kostnadseffektivitet og lønnsomhet i hele verdikjeden (*markedsorientering*). Et effektivt kvotesystem har også lave *administrative kostnader*.

Det andre kriteriet er at et framtidsrettet kvotesystem er kjennetegnet av *fleksibilitet*. Kvotesystemet må legge til rette for at investeringer kan utnyttes på en god måte (*utnyttelse av investeringer*). Dette innebærer at aktørene må kunne gjøre nødvendige tilpasninger på kort sikt, og at kvotesystemet er tilpasset ulike strategier for *spesialisering og diversifisering* på lang sikt. Kvotesystemet bør dessuten tåle *eksterne sjokk* av økonomisk, markedsmessige og ressursmessig karakter, uten at det må utarbeides på nytt eller blir unødvendig komplekst.

<sup>1</sup> Ø. Hermansen og J.R. Isaksen: *Enkeltelementer og helhetsløsninger for alternative kvotesystemer*. Rapport nr. 54/2016. Nofima, Tromsø er tilgjengelig på [www.nofima.no](http://www.nofima.no). I rapporten vurderes de tre eksempelmodellene opp mot dagens kvotesystem.

### Boks 8.1 Felles plattform

- Fisketillatelse erstatter konsesjoner og del-takeradganger. Fisketillatelse har ikke en fastsatt tidsbegrensning.
- Hver fisketillatelse angir kvotefaktorer for hvert kvoteregulerte fiskeslag som inngår i tillatelsen. Faktoren er et uttrykk for hvor stor andel fisketillatelsen har av de årlige to-talkvotene til fordeling. Fartøyets årlige kvantum framkommer ved å multiplisere fisketillatelsens kvotefaktor med totalkvoten som skal fordeles. Faktoren er med andre ord et fartøys faste andeler av totalkvoten for de enkelte fiskeslag.
- Avsetninger til ekstrakvoteordninger begrenses til det som kan begrunnes ut fra effektiv ressursbruk i forhold til målsetningen. Ekstrakvoter tas av totalkvoten. Etter at totalkvoten er avkortet med den andel som skal brukes til ekstrakvoter, fordeles resten til de ulike fartøy etter den faktor som fremkommer av det enkelte fartøys fisketillatelse.
- I fisket etter torsk, hyse og sei avsettes en fast andel til fiske i åpen gruppe. Rekruttering til fiskeyrke bør som hovedregel skje som mannskap eller gjennom åpen gruppe. Nytil-delinger av fisketillatelse bør unngås, men ekstrakvoter kan fortsatt være et virkemiddel for å tilgodese politisk prioriterte tiltak, geografiske områder eller enkeltfiskere.
- Dagens spesialordninger for å gi større fleksibilitet erstattes av en ordning med adgang til utveksling (utleie/leie) av deler av et fartøys kvotebeholdning. Denne utvekslings-ordningen vil gjelde innenfor kvoteåret i lukkede fiskerier som er regulert med fartøykvoter.
- Det etableres en felles markedsplass for utveksling av kvoter.
- Hjemmelslengde erstattes med faktisk lengde der dette er relevant i regler om utskifting, forlengelse, sammenslåing (strukturering) og i de årlige reguleringene.
- Alle fartøy som deltar i lukkede fiskerier reguleres som hovedregel med garanterte fartøykvoter. Fartøy under 11 meter bør fortsatt kunne reguleres med overregulerte kvoter. Alle andre fartøy bør reguleres med garanterte kvoter i lukkede fiskeri.
- For å opprettholde en variert flåtestruktur etableres det fysiske grenser på 11 og 15 meter faktisk lengde. Fartøy under 11 meter kan ikke skiftes ut eller forlenges utover 11 meter. Tilsvarende vil fartøy mellom 11 og 15 meter ikke kunne forlenges eller skiftes ut med fartøy over 15 meter. Grensen på 21 meter oppheves.
- Kvotefaktorene i en fisketillatelse samles ikke lenger i pakker. Hver fisketillatelse har en faktor for hver bestand den har tillatelse til å fiske etter. Kvoteutvekslingen vil ivareta hensyn som kvotepakkene var ment å ivareta i reguleringssystemet, som eksempelvis bifangst. Splitting av kvotepakkene gir grunnlag for spesialisering og fleksibilitet både på kort og lang sikt.

Til slutt kjennetegnes et framtidrettet kvotesystem av *legitimitet*. Dette innebærer at det må være sammenheng mellom mål og tiltak i forvaltningen, og at de avveininger som gjøres er gjenstand for inkluderende prosesser. Etersom fisken er en felles ressurs, vil legitimiteten til kvotesystemet også være avhengig av at positive samfunns effekter fordeles på en måte som kan ha bred oppslutning. Det bør dermed være en *balanse mellom økonomisk og sosial bærekraft*. Et legitimt kvotesystem må gi næringen stabile rammebetingelser (*forutsigbarhet*), uten at *myndighetenes handlingsrom* forsvinner.

Disse kriteriene oppsummeres i boks 8.2. I fortsettelsen drøftes dagens system samt de tre modellene i forhold til disse vurderingskriteriene.

### 8.3 Dagens kvotesystem

Dagens kvotesystem som beskrevet i kapittel 3.6, kjennetegnes av at kvotefordelingen skal ivareta mange hensyn. For det første skal den ivareta hensynet til bosetting og sysselsetting langs kysten. Dette viser seg i flåtestrukturen, gruppeinndelingen, geografiske bindinger, avkortning og tidsbegrensninger. For det andre ivaretar kvotesystemet hensynet til lønnsomhet og rimelig produktivitetsutvikling. Dette viser seg i strukturordningene og en gradvis oppmyking av ulike begrensende virkemidler (kvotetak, fartøyutforming). For det tredje brukes kvotefordelingen til å ivareta politisk motiverte ønsker, for eksempel ved ferskfiskbonus eller ved tildeling av rekrutte-

## Boks 8.2 Oversikt over vurderingskriterier

### Effektivitet

- Overkapasitet
- Markedsorientering
- Administrative kostnader

### Fleksibilitet

- Utnyttelse av investeringer
- Spesialisering og diversifisering
- Eksterne sjokk

### Legitimitet

- Balanse mellom økonomisk og sosial bærekraft
- Forutsigbarhet
- Myndighetenes handlingsrom

ringskvoter. De mange hensyn dagens kvotesystem søker å ivareta, medfører at bare en begrenset del av ressursrenten realiseres. Det som realiseres skjer dels i form av overskudd i næringen, men også i stor grad i form av det vederlag som betales for å få tilgang til konsesjoner og deltakeradganger. I dagens system er det ingen mekanismer for å kreve inn deler av ressursrenten til fellesskapet i form av penger, og i tilfellet med kjøp og salg av rettigheter tilfaller ressursrenta den som selger seg ut av næringen.

Som drøftet i kapittel 6.4 vil dagens system, om det forblir uendret, ikke fungere som det har gjort så langt. Dette skyldes at næringen stadig endrer seg, noe som reflekteres både i utviklingen mot færre og større aktører, kapasitetsutvikling og en positiv trend i priser på fangstrettigheter. I konsekvensvurderingen må derfor også dette systemet utredes i forhold til fremtidige konsekvenser.

### 8.3.1 Kortsiktig utnyttelse av eksisterende kapasitet

Hovedregelen i dagens system er at det enkelte fartøy skal fiske sin kvote. Utover dette, kan et fartøy utnytte sin kapasitet gjennom ulike formålsbestemte ordninger, som slumpfiskordningen, samfiskeordningen og eventuelle ordninger som måtte eksistere for kvotebytte og kvotefleksibilitet over årsskiftet. Det varierer hvilke fartøygrupper som kan benytte disse ordningene. I tillegg forsøker myndighetene å legge til rette for høy utnyttelsesgrad gjennom overregulering.

### 8.3.2 Langsiktig kapasitetstilpasning

Muligheten for langsiktig kapasitetstilpasning ligger i strukturkvoteordningen, og den gradvise økning av kvotetak for enkeltfartøy. Ordningen er tilgjengelig for havfiskefartøy og kystfartøy med hjemmelslengde over 11 meter. Kystfartøy med hjemmelslengde under 11 meter har ikke tilgang til strukturkvoter og dermed heller ikke mulighet for en tilsvarende langsiktig kapasitetstilpasning.

Mens fartøyenes grunnkvoter er tidsavgrenset, er strukturkvotene tidsavgrenset. Når det enkelte fartøys strukturkvote utløper, er det en forventning i næringen at strukturgevinsten skal fordeles som en tidsavgrenset grunnkvote på alle fartøy i de enkelte fartøygruppene. De første strukturkvotene vil utløpe i 2028.

### 8.3.3 Innkreving av ressursrente

I dagens system kreves det ikke inn ressursrente, verken i form av særskatt på overskudd eller i form av avgift på kvote eller førstehåndsomsetning. Det realiseres imidlertid betydelig ressursrente. Primært synliggjøres dette gjennom prisene for kvoter i transaksjoner av fartøy og opprettholdelse av en variert flåtestruktur. Noe ressursrente beskattes likevel indirekte, der den realiseres i skattbart overskudd som skattlegges gjennom den ordinære selskapsbeskatningen.

### 8.3.4 Konsekvenser

#### 8.3.4.1 Effektivitet

Strukturkvoteordningen søker å imøtekomme næringens behov for langsiktig kapasitetstilpasning og dermed redusere *overkapasitet*. Noen grupper har benyttet ordningen flittig mens andre grupper har benyttet den i mindre grad. Ordningen har bidratt til å forbedre lønnsomheten i fiskeflåten, og dermed bidratt til økt effektivitet. Som vist i figur 6.1 har antall fiskefartøy og fiskere gått gradvis nedover siden 1945. Denne trenden vil fortsette om dagens system beholdes da det fremdeles er rom for å hente ut skalaeffekter i næringen.

Dagens system er konstruert for å sikre at det enkelte fartøy fisker den kvote det er tildelt. Gjennom regulering ved fartøykvoter, har ikke næringen insentiv til å bygge opp og opprettholde overkapasitet. Overregulering er et unntak fra dette, og er fortsatt en del av dagens system. Overregulering innebærer en viss grad av kappfiske, og bidrar til å opprettholde overkapasitet.



Systemet er rigid, i den forstand at et fartøy må oppgi sin(e) fisketillatelser fullstendig og kondemneres. Etter hvert som eldre og utrangerte fartøy er tatt ut gjennom ordningen har en i økende grad stått overfor kondemnering av brukbare fartøy. Konsekvensene av dette har vært at rederi anskaffer utrangerte fartøy, pusser dem opp, får overført fisketillatelsene til dem og gjennomfører deretter strukturering. Denne formen for kondemnering er ineffektiv ressursbruk, i tillegg til at kondemneringskravet øker kostnadene ved å strukturere som bidrar til å dempe struktureringen. Ordningen er dermed ikke like effektiv som tidligere.

Dagens system med tidsbegrensning på strukturkvoter påvirker effektiviteten. For det første vil aktørene ikke ha incentiver til å investere samfunnsøkonomisk optimalt når utløpet for kvoten nærmer seg. For det andre kan denne tidsbegrensningen bidra til opprettholdelse av en viss overkapasitet i flåten, fordi et selskap som investerer i andre fartøy med kvote kan fortsette med drift av begge fartøy heller enn å strukturere for å unngå at grunnkvote omgjøres til tidsbegrenset strukturkvote. Tidsbegrensningen bidrar derfor til ikke-optimal ressursbruk og kapasitet.

Fartøykvotene som dagens system baserer seg på, bidrar til *markedsorientering* ved at fisker selv kan vurdere når det er optimalt å fange fartøyets kvote basert på fangstmuligheter og forventet prisutvikling over året. Bruk av ekstrakvoteordninger illustrer imidlertid at flåten ikke nødvendigvis får riktige prissignaler fra markedet. Her spiller også minsteprisordningen inn. Utstrakt bruk av overregulering, særlig i kystflåten, hindrer også fiskernes muligheter til denne typen markedsorientering.

Dagens system innebærer en del *administrasjonskostnader* både i forvaltning og næring, i forbindelse med administrasjon av strukturkvoter og hjemfall, ved administrasjon av overreguleringen og ved at systemet baserer seg på en rekke formålsbestemte ordninger. Kompleksiteten medfører også betydelige administrasjonskostnader hos rederiene.

#### 8.3.4.2 *Fleksibilitet*

Som følge av fartøykvotesystemets utforming, er det begrenset mulighet til strukturering på tvers av fartøygrupper. Muligheten for kortsiktig utnyttelse av kapasitet er også begrenset. Dette begrenser *utnyttelse av investeringer* og skaper et behov for stadig nye kvoteordninger som øker kompleksiteten i systemet. Denne rigiditeten kan også

skape utfordringer ved *eksterne sjokk*. Videre baserer dagens system seg på at fartøyene har kvotepakker, noe som gir aktørene begrensede muligheter for *diversifisering og spesialisering*.

Formålsbestemte ordninger som slumpfiskordningen, samfiskeordningen og kvotebytte har bidratt til en viss fleksibilitet for bedre utnyttelse av kapasitet innenfor kvoteåret. Som redegjort for tidligere er de formålsbestemte ordningene primært etablert for å løse spesielle problemstillinger, og ikke for å gi fleksibilitet. De er administrativt krevende både for næring og forvaltning. Ikke minst skaper stadig nye formålsbestemte ordninger et komplisert kvotesystem og kvoteavregningssystem. Tilsvarende innvendinger kan gjøres mot en del av de ekstrakvotene som er etablert og som også skal oppfylle spesifikke formål.

#### 8.3.4.3 *Legitimitet*

Som vist i kapittel 4.5, er det avgjørende for et legitimt system at det er sammenheng mellom målsetninger i lovverket og den faktiske forvaltningen. Dagens system har en rekke utfordringer på dette området. For eksempel omsetter aktørene i praksis fisketillatelser og kvoter, mens det ifølge lovgivningen er staten som tildeler disse. Videre gir ikke lovverket mulighet for utleie, leie eller bytte av kvoter innenfor et kvoteår, samtidig som det har vokst frem et økende antall alternative former for fleksibilitetsordninger. Som en konsekvens, fremstår dagens kvotesystem som komplekst og uoversiktlig og dermed vanskelig å forstå for allment interesserte.

Dagens strukturkvotesystem tilrettelegger for økt økonomisk effektivitet, men også en videre reduksjon i antall fartøy og aktører i næringen. Dette bidrar til å øke den samfunnsøkonomiske lønnsomheten, men kan samtidig bidra til å redusere sysselsetting og bosetting i kystsamfunnene (jf. havressurslova §1) og dermed forrykke *balansen mellom sosial og økonomisk bærekraft*. Samfunnets interesser tas hensyn til gjennom en rekke bindinger og formålsbestemte ordninger, samtidig som det legges opp til at ressursrenten som realiseres i næringen kan reinvesteres av aktørene og skape ytterligere aktivitet i kystsamfunnene.

Fellesskapet krever ikke inn ressursrente i form av skatt eller avgift. Ressursrenten realiseres som «superprofitt» hos fiskere gjennom drift, og i form av det vederlaget som betales for å få tilgang til fisketillatelser eller gjennom strukturkvoteordningen. De som oppgir sin fisketillatelse, også

gjennom strukturering, vil, dersom de sitter igjen med gevinst, ha mottatt realisert ressursrente. Dette innebærer at de som kjøper fisketillatelse i realiteten betaler for ressursrenten til den som tidligere disponerte fisketillatelsen. Dette representerer en legitimitetsutfordring ved at ressursrenten tilfaller selger av rettighet, og i begrenset grad fellesskapet som eier ressursen.

Dagens system er som nevnt relativt kompleks, noe som reduserer transparensen og interessenters muligheter til å skaffe seg god oversikt. Dette vanskeliggjør gode og avklarende politiske kompromisser om mål og praktisk politikk ovenfor næringen. Dette illustreres godt og gir seg utslag i at det relativt ofte gjennomføres betydelige endringer i aktørenes rammevilkår som gir redusert *forutsigbarhet* for næringsaktørene.

*Myndighetenes handlingsrom* forblir i stor grad som i dag om dagens kvotesystem videreføres.

Samlet sett gir en videreføring av dagens system en svak forbedring i effektivitet og relativt lav fleksibilitet, samtidig som det vil ha de samme legitimitetsutfordringene som i dag eller enda større.

## 8.4 Alternative kvotesystemer

I beskrivelsen av de tre ulike modellene trekkes det frem tre hovedelementer:

- Kortsiktig utnyttelse av eksisterende kapasitet
- Langsiktig kapasitetstilpasning
- Innkreving av ressursrente

Uavhengig av hvordan disse tre grunnmekanismer settes sammen i et nytt kvotesystem, er det ikke gitt at de praktiske forskjellene blir særlig store. Hvilke konsekvenser et nytt system vil ha vil i stor grad være avhengig av hvilke begrensninger som legges på systemet med hensyn til geografiske bindinger, avkortninger, grad av omsettelighet, hvilke grupper som kan handle kvoter og kvotefaktorer med hverandre, mv. I vurderingen av konsekvenser, har en forutsatt at modellene, der det er mulig og relevant, har like begrensninger. Når det gjelder ressursrentebeskatning så er det her valgt en innkreivingsmetode per modell. I hver modell kan man også kombinere flere former for innkreiving.

Komponentene i disse tre modellene er som nevnt allerede drøftet, så i dette kapitlet vil det være de spesielle trekkene ved hvert system som fremheves. Fokus vil være på systemenes evne til å håndtere langsiktig kapasitetstilpasning, kortsiktig utnyttelse av eksisterende kapasitet og inn-

kreving av ressursrente. For en nærmere beskrivelse av enkeltkomponenter henvises det til de øvrige kapitlene.

### 8.4.1 Kortsiktig utnyttelse av eksisterende kapasitet

Dagens kvotesystem hemmer fiskeflåten evne til å utnytte sin kapasitet på kort sikt. Gjennom en rekke ulike ressurskrevende ordninger søker myndighetene å øke fleksibiliteten, primært for å sørge for at totalkvotene blir utnyttet, men også for å ivareta effektivitets- og fordelingshensyn. Man kan imidlertid benytte andre virkemidler for å øke aktørenes evne til å tilpasse seg usikkerheten. Et nærliggende virkemiddel som anvendes i flere andre land er å tillate at aktørene utveksler kvoter innenfor et kvoteår. I dag kan bare kvotefaktorer konsolideres på færre fartøy gjennom strukturkvoteordningen. De ulike modellene tillater ulik grad av utveksling innenfor et kvoteår.

Uavhengig av grad av utveksling er modellene bygget på følgende forutsetninger:

- Kvoteutvekslingen gjennomføres på en felles markeds plass
- Kvoteutvekslingen erstatter eksisterende ordninger for kvotefleksibilitet innenfor kvoteåret

### 8.4.2 Langsiktig kapasitetstilpasning

Hovedmålet for videre strukturtilpasning, er å legge til rette for at fiskeflåten kapasitet står i godt samsvar med ressursgrunnlaget og kan bidra til en konkurransedyktig norsk verdikjede for sjømat gjennom kostnadseffektiv fangst. Dette fordrer at kvotesystemet gir anledning til å effektivisere og endre teknologivalg. Kapittel 6 har drøftet ulike elementer i en fremtidig strukturordning. På bakgrunn av disse drøftingene bygger alle modellene på følgende forutsetninger:

- Fartøy i lukket gruppe under 11 meter (og under 13 meter i makrellfisket) skal ha tilgang til en sammenslåingsordning.
- At strukturtilpasning ikke skal knyttes sammen med et krav om at et fiskefartøy kondemneres (med unntak av de ovenfor nevnte gruppene som tidligere ikke har hatt tilgang til strukturering).
- Eksisterende fartøygrupper legges til grunn for hvilke fisketillatelse som skal kunne slås sammen, med noen unntak. Dette kan eksempelvis være pelagisk trål og ringnot. Videre mellom seitrål, konvensjonelle havfiskefartøy og torsketrål. Kystfartøy mellom 15–21 meter

og kystfartøy over 21 meter bør også kunne slå sammen sine fisketillatelser.

- Avkortninger av kvoter ved sammenslåing av fisketillatelser, for umiddelbar refordeling mellom øvrige fartøy i gruppen, avvikles.

Det kan innføres eierskapsbegrensninger og krav til inntekt fra eget fiske og lignende, som vil begrense graden av konsentrasjon og/eller effekten av de ulike kapasitetstilpasningsordningene.

#### 8.4.3 Innkreving av ressursrente

Hovedmålet med å kreve inn deler av ressursrenten er den ekstraordinære avkastningen i et godt forvaltet fiskeri. Ettersom naturressursene tilhører det norske folk i fellesskap, kan fiskerinæringens bidrag til kystsamfunn og samfunnet for øvrig oppfattes som urimelig lite, sett i forhold til enkeltaktørers inntekter fra eksklusive fiskerettigheter.

Alle modellene har derfor innebygget en valgt form for innkreving av ressursrente – et proveny til fellesskapet basert på drøftingene i kapittel 7. Denne innføres på samme tid som endringen i kvotesystemet, for å sikre at næringsaktørene ikke utnytter tilpasningsmuligheter til å unngå skattlegging.

Innkreving av ressursrenteskatt til fellesskapet forutsetter at næringen oppnår eller faktisk har mulighet til å generere ekstraordinært høy avkastning. Størrelsen på denne avhenger til en viss grad av kvotesystemet. Generelt er det slik at større begrensninger på aktørenes handlingsrom vil bety lavere potensiell realisert ressursrente. Dette betyr at graden av beskatning ikke kan ses isolert fra de øvrige elementene i kvotesystemet. Innretningen av kvotesystemet påvirker grad av realisert ressursrente, mens innretning av innkrevingssystemet definerer hvor mye av realisert ressursrente som beskattes. I konsekvensvurderingen er det lagt til grunn at provenyet fra innkreving av ressursrente er om lag likt i alle tre modellene.

### 8.5 Modell 1: Strukturvotesystem med fangstavgift

Det første alternative kvotesystemet er nært knyttet til dagens kvotesystem, og viderefører tidsavgrensede strukturkvoter som instrument for kapasitetstilpassing. De primære endringene ligger i at dagens kondemnerings- og avkortningskrav ved omsetning av kvoter forsvinner, og det åpnes

for begrenset kortsiktig utveksling av kvoter. Videre innføres en moderat innkreving av ressursrente, implementert som en avgift på førstehåndsverdien, mens de som selger seg ut av næringa får en relativt høy skatt på gevinsten fra kvotesalg.

#### 8.5.1 Kortsiktig utnyttelse av eksisterende kapasitet

De mest relevante virkemidlene for å regulere kortsiktig kapasitetstilpassing i en videreføring av dagens system, vil være å regulere hvor stor andel av hvert fartøys kvotevolum som kan utveksles. I modell 1 er det benyttet en utvekslingsgrad på inntil 20 pst. av verdien av kvotene i et fartøys kvoteportefølje. For å unngå en situasjon med overføring av fangstmuligheter mellom fartøygruppene, bør utveksling av kvoter avgrenses til de samme gruppene som kan slå sammen kvotefaktorer.

#### 8.5.2 Langsiktig kapasitetstilpassing

Langsiktig kapasitetstilpassing kan også her gjøres gjennom strukturkvoteordningen. Tidsavgrensningen videreføres, og ved utløp av tidsperioden fordeles kvotene på alle fartøy i fartøygruppen som grunnkvote. Relevante begrensninger vil være geografiske restriksjoner, gruppeinndelinger, kvotetak, samt fastsatt maksimal eierskapskonsentrasjon.

#### 8.5.3 Innkreving av ressursrente

I modell 1 innføres det en lav ressursavgift på fangstverdi, for delvis dekning av forvaltningskostnader, kombinert med en relativt høy ressursrenteskatt på gevinst ved salg av kvotefaktorer. Avgiftsgrunnlaget fra overskudd ved salg reduseres for kvotefaktorenes eventuelle kostpris.

#### 8.5.4 Konsekvenser

##### 8.5.4.1 Effektivitet

I denne modellen legges hovedvekten på at næringsmessige hensyn ivaretas av kvotesystemet. Næringsaktører gis her noe større frihet til å gjøre de tilpassinger de finner riktig for egen næringsaktivitet, noe som bidrar til å fjerne *overkapasitet* og til høyere økonomisk effektivitet.

Modellen vil bidra til effektivitetsforbedring på flere måter. Tidsavgrensningen av strukturkvotene beholdes som i dag, noe som ikke påvirker effektiviteten i forhold til dagens system, men reduserer aktørenes evne til god kapasitetstilpas-

ning. Ressursavgift gir også tilsvarende effekt. Ved at man legger avgift på aktørenes fangstinntekt, vil marginale aktører (dvs. ingen realisert superprofit) kunne ende opp med negativt resultat etter avgift (jf. kapittel 7). I hvilken grad dette vil skje vil avhenge av avgiftens størrelse. Det er i utgangspunktet tenkt en lav avgift noe som begrenser den vridende effekten av en fangstavgift. Skatt på gevinster ved kvotesalg kan derimot bidra til at aktører som ellers ville solgt seg ut av næringen heller blir værende.

En ressursavgift kan bidra til lavere kvotepriiser, noe som vil redusere inngangsbarrierer og bidra til at dyktighet i fiske styrker sin viktighet i forhold til kapitaltilgang. Dette øker effektiviteten. Høy avgift på kvotegevinst kan derimot gi en uheldig innlåsingseffekt for aktører som rammes og slik redusere effektiviteten.

Når det gjelder *markedsorientering*, synes ikke modell 1 å innebære vesentlige effekter for verdikjeden, ei heller i nevneverdig grad for teknologivalg sammenlignet med dagens system. En viss økning i konsentrasjonen i fiskeflåten vil likevel kunne medføre noe færre fiskeforedlingsanlegg, og dermed positive skalaeffekter og mer velfungerende førstehåndsmarkeder. Dette vil kunne ha en liten positiv effekt på markedsorientering og verdiskaping sammenlignet med dagens system.

*Administrasjonskostnadene* vil kunne reduseres fra dagens nivå. Etablering av og drift av auksjonssystemet for utveksling av kvotefaktorer (leiemarked) vil være ressurskrevende, men samtidig reduseres administrasjonskostnadene knyttet til saksbehandling ved overføring av kvoter og i arbeidet for å sørge for at gruppekvoteene fiskes opp, da disse oppgavene ivaretas i et marked. På sikt vil dette gi en betydelig reduksjon i administrasjonskostnader både for næring og forvaltning.

Å fjerne kondemneringskrav og avkortingsregler vil redusere administrative kostnader, mens en avgift på førstehåndsomsetning av fisk og skattlegging av gevinster fra kvoteomsetning vil bidra til en økning i de administrative kostnadene. I den grad avgiftssatsen må justeres i takt med endringer i markedsforhold, tilgang til fisk og andre faktorer som påvirker lønnsomhet i ulike fiskerier, vil de administrative kostnadene øke. Ved en lav ressursavgift som i stor grad ligger fast er likevel den samlede effekten på administrative kostnader at disse går ned.

#### 8.5.4.2 Fleksibilitet

Utveksling av kvoter over markedsplassen vil gi betydelig bedre *utnyttelsen av investeringene*.

Dette vil også bidra til økt realisering av *spesialisering- og diversifiseringsgevinster*, noe som forsterkes av oppsplittingen av kvotepakker og sammen slåing av reguleringsgrupper. Dette systemet øker i liten grad kvotesystemets evne til å håndtere *eksterne sjokk*, selv om økt kvotefleksibilitet både på kort og lang sikt kan gi en viss forbedring sammenlignet med dagens system.

#### 8.5.4.3 Legitimitet

Omsetning av kvoter blir formalisert og strukturkvoter innført også under 11 meter. Dette representerer en forsterkning av det økonomiske hensynet og forrykker slik *balansen mellom sosial og økonomisk bærekraft*. Samfunnets interesser hensyntas gjennom en lav ressursavgift og høy skatt på kvotegevinster. Samtidig som den økte profitten som realiseres i næringen kan bidra til aktivitet i kystsamfunnene, om enn mer konsentrert aktivitet som følge av en mindre og mer effektiv flåte. En avgift vil kunne senke kvoteprisene, noe som kan redusere inngangsbarrierer og dermed gjøre rekruttering til fiskerierne lettere.

Struktureringsgraden vil bli noe sterkere enn med dagens system, men det er vanskelig å anslå effektene på regionalt eller kystsamfunnsnivå. Økt strukturering og høyere lønnsomhet blant gjenværende aktører i næringen vil likevel kunne bidra til økt aktivitet langs kysten, men også større geografisk konsentrasjon.

*Myndighetenes handlingsrom* påvirkes lite i denne modellen og ligger i at tidsavgrensningen videreføres. I tillegg får fellesskapet inntekter fra en avgift, som eventuelt kan øremerkes, eller benyttes til å redusere fellesskapets kostnader til for eksempel forvaltning.

Redusert overregulering og muligheten til å bedre sette sammen kvoteporteføljer vil gi større *forutsigbarhet* i rammebetingelsene for næringsaktørene. Samtidig vil risikoen for at myndighetene faktisk vil velge å benytte handlingsrommet som ligger i videreføring av tidsavgrensningen bidra til politisk usikkerhet (reduert forutsigbarhet).

Samlet sett innebærer endringene i modellen en viss forbedring i effektivitet og fleksibilitet, mens legitimitetseffekten er usikker.

## 8.6 Modell 2: Felles kvotebeholdning

Dette systemet skiller seg fra det foregående ved at staten oppretter en kvotebeholdning. Staten kan i prinsippet opprette en slik beholdning på flere måter. Den kan tas av nasjonal kvote før for-

deling til fartøynivå, strukturkvoter som utløper kan tilfalle staten, eller det kan innføres kontinuerlig hjemfall som omtalt i kapittel 7.

I modell 2 forutsettes det at staten oppretter en kvotebeholdning via en omlegging av kvotesystemet. Forhåndsfastsatt tidsbegrensning på strukturkvoter avsluttes, og den andelen som ikke tilfaller fartøyeier utgjør starten på kvotebeholdningen. Beholdningen vokser ved avkortning i bruk av langsiktig kapasitetstilpasning. Tidsbegrensning og avkortning i kystflåten har hatt som hensikt at effektiviseringen av flåten skulle komme flere til gode. Statens kvotebeholdning viderefører disse hensynene ved å leie ut sine kvoter til aktive fiskere på årlig basis. Dette gir også fellesskapet direkte inntekter av fiskerivirksomheten.

Statens kvotebeholdning kan også etableres ved at det innføres et system med kontinuerlig hjemfall, jf. beskrivelse i kapittel 7.6.3. En slik modell vil innføre en forhåndsfastsatt tidsbegrensning på all konsesjonsmasse i fiskeriene. Dette vil reise en del rettslige spørsmål som utvalget ikke har mulighet til å bringe til avklaring her.

### 8.6.1 Kortsiktig utnyttelse av eksisterende kapasitet

På samme måte som i modell 1, er den primære hensikten med en felles markedsplass for kortsiktig utveksling av kvoter å samordne og forenkle gjeldende ordninger for fleksibilitet innenfor kvoteåret. I dette systemet vil det imidlertid være et større tilbud av kvoter, fordi fellesskapets kvotebeholdning leies ut via samme markedsplass. Også næringsaktørenes adgang til utveksling av kvoter økes noe: I denne modellen kan inntil 20 pst. av den samlede verdien av kvotebeholdningen utveksles, noe som gir anledning til utveksling av en større andel av enkeltarter mot at man utveksler mindre av andre.

Fiskesalgslagene kan få i oppgave å administrere fellesskapets kvotebeholdning. Disse utøver allerede kvotekontroll og opererer således med offentlig myndighet for Fiskeridirektoratet. I kapittel 5 er det foreslått at de får oppgaven med å administrere markedsplassen for kortsiktig utveksling. En kombinasjon av disse oppgavene vil redusere behovet for nye administrative organer, og utnytte kompetansen og nærheten til aktørene som salgslagene besitter. At fellesskapet bruker markedsplassen til sine kvoter, er ikke til hinder for at det kan ilegges spesielle betingelser tilknyttet leie, for eksempel geografiske eller redskapsmessige føringer.

Fellesskapets kvotebeholdning vil ha sitt opphav i de ulike strukturingsgruppene, og vil øke ved bruk av sammenslåingsordningen som også har sitt opphav i de enkelte fartøygruppene. Utleie av fellesskapets kvotebeholdning kan derfor begrenses til utleie til de gruppene som har avgitt kvoteandeler til statens beholdning, for å virke nøytralt i forhold til ressursfordelingen.

Fartøy under 11 meter (hjemmelslengde) har ikke hatt tilgang til strukturkvoteordningen, og vil således verken avgi kvantum til fellesskapets kvotebeholdning eller være omfattet av den økte graden av utveksling av kvoter som følger av økt utbud på markedsplassen. Systemet åpner imidlertid for denne fartøygruppen for framtidig langsiktig kapasitetstilpasning. Over tid vil således utvekslingsgraden og bidrag til fellesskapet via provenyet fra utleie av fellesskapets kvoter også komme fra de minste fartøyene.

### 8.6.2 Langsiktig kapasitetstilpasning

Dagens strukturkvoteordning avsluttes i denne modellen. Eksisterende strukturkvoter konverteres til ordinære kvotefaktorer uten forhåndsfastsatt tidsbegrensning. Ved å fjerne skillet mellom grunnkvoter og strukturkvoter, vil kvotefaktorene i fisketillatelsene ligge fast over tid. På denne måten forsvinner usikkerheten rundt hvem som skal tilgodeses ved utløp av strukturkvotens levetid, samt aktørenes usikkerhet omkring, og press på å endre, det antall år en strukturkvote kan benyttes.

Konverteringen skjer ved en neddiskontering som er nærmere beskrevet i kapittel 6. De kvotefaktorene som ikke tilfaller de som i dag disponerer strukturkvotene, vil utgjøre inngangsverdien på fellesskapets kvotebeholdning. En diskontering vil avslutte tidsbegrensningen, som vil være i tråd med en ny grunnstruktur for fordeling av hvordan det enkelte fartøy får kvoter med faste kvotefaktorer, samt legge til rette for at fellesskapet gjennom en kvotebeholdning kan ivareta inntektsjonen med tidsbegrensningen.

Alternativt kan den avkortede delen tilfalle de ulike strukturgruppene. Konverteringen vil i dette tilfellet innebære en omfordeling fra fartøy med høy strukturingsgrad til fartøy med lav strukturingsgrad. En lik avkortning av alle kvotefaktorer kunne i et slikt tilfelle utgjøre starten på fellesskapets kvotebeholdning. I modell 2 er dette valgt bort som alternativ.

For framtidig langsiktig kapasitetstilpasning innføres en sammenslåingsordning for fisketillatelser. Kvotefaktorer som tilegnes ved bruk av

ordningen blir tillagt fartøyets opprinnelige faktorer.

Ved sammenslåing av kvotefaktorer gjøres en avkortning på 20 pst. som tilfaller en felles kvotebeholdning. En slik avkortning vil kunne virke begrensende på effektiviteten i langsiktig kapasitetstilpasning. Erfaringen fra kystflåten har imidlertid vist at avkortning på 20 pst. ikke har vært til hinder for omfattende bruk av dagens strukturkvoteordning. I modell 2 foreslås derfor samme nivå på avkortning ved bruk av sammenslåingsordningen. Hvor stor bruk man får av denne typen strukturordning med avkortning avhenger av hvor store forskjeller det er i lønnsomhet mellom aktørene og hvor stor ubenyttet kapasitet besitter. På sikt vil handelen i et system med avkortning avta, siden det vil finnes færre og færre muligheter for handel mellom aktører, hvis forskjell i verdsettelse av fangstrettighetene overstiger 20 pst. (som må til for at handel skal lønne seg for begge parter med avkortning).

Som i forrige system vil langsiktig kapasitetstilpasning i dette systemet kunne begrenses eller styres i form av geografiske restriksjoner, gruppeinndeling, kvotetak samt regulering av maksimalt eierskapskonsentrasjon.

### 8.6.3 Innkreving av ressursrente

Innkreving av ressursrente i dette systemet er primært utformet gjennom inntektene fra fellesskaps kvotebeholdning. For å sikre at ekstraordinær avkastning kommer fellesskapet til gode, vil det være fornuftig å kombinere dette med et system for overskuddsbasert skatt. Statens proveny reduseres med kvotebeholdningens kostpris for kjøperne. Statens proveny vil på den annen side øke i takt med næringens anledning til å effektivisere.

## 8.6.4 Konsekvenser

### 8.6.4.1 Effektivitet

I denne modellen legges hovedvekten på at næringsmessige hensyn ivaretas av kvotesystemet, slik at fiskerinæringen reguleres som andre naturbaserte næringer som petroleum og vannkraft. Næringsaktører gis her større frihet til å gjøre de tilpassinger de finner riktig for egen næringsaktivitet, noe som skal bidra til å fjerne *overkapasitet* og til høyere økonomisk effektivitet. Dette innebærer ikke et fullstendig frislipp, men at kvotefordelingen styres av den enkelte næringsaktør,

innenfor de begrensninger som innarbeides i systemet.

Bortfallet av tidsavgrensning og kondemneringskrav, fjerning av tidsavgrensning og oppsplitting av kvotepakker bidrar til å redusere *overkapasiteten*. Avkortning ved sammenslåing vil redusere strukturering og på den måte bidra til at overkapasitet opprettholdes lenger. Den totale effekten avhenger av hvilken sats for avkortning man anvender. Tilbudet av kvoter fra statens beholdning kan påvirke aktørenes valg av kapasitet, men effekten er usikker og vil trolig ikke være vesentlig dersom statens kvotebeholdning og dermed tilbud av kvoter er relativt lavt.

*Administrasjonskostnadene* vil kunne reduseres fra dagens nivå, på samme måte som i modell 1. Dette skyldes at en betydelig del av den kortsiktige fleksibiliteten ivaretas av markedet heller enn gjennom reguleringer, samtidig som auksjonssystemet for utveksling av kvotefaktorer må etableres og driftes.

Å fjerne kondemneringskrav vil også redusere administrasjonskostnadene. Denne modellen forutsetter avkortning ved sammenslåing og medfører derfor ingen større endring i kostnader rundt dette sammenlignet med dagens system. Håndteringen av statens kvotebeholdning vil kreve ressurser, noe avhengig av hvordan man velger å benytte disse. Dersom all kvote i sin helhet leies ut hvert år vil kostnadene være små siden en markeds plass for kvoteutveksling allikevel etableres. Den samlede effekten på administrative kostnader antas likevel å være positiv.

### 8.6.4.2 Fleksibilitet

Modellen vil kunne gi næringsaktørene nær optimale muligheter til å tilpasse seg ulike former for usikkerhet, men dette avhenger av i hvilken grad den politiske usikkerheten rundt en felles kvotebeholdning og den framtidige størrelsen på denne påvirker aktørenes investeringer. Systemet kan potensielt sett gjøre næringen godt egnet til å *utnytte investeringer*.

Utveksling av kvoter gjennom markeds plassen vil gi en betydelig bedring i *utnyttelsen av investeringene*. Dette vil også bidra til økt realisering av *spesialisering- og diversifiserings*-gevinster. Effekten vil være noe sterkere enn for modell 1, siden begrensningen med 20 pst. av verdien av kvoteporteføljen gir noe større handlingsrom. Muligheten til å leie kvoter fra kvotebeholdningen, både fra andre aktører og fra staten, vil også forsterke evnen til å oppnå gode kvoteporteføljer. Muligheten for å tilegne seg kvote fra både andre aktører

og staten vil sette aktørene bedre i stand til å utnytte *spesialisierungs- og diversifiserings*gevinster.

Økt kvotefleksibilitet både på kort og lang sikt kan gi en forbedring sammenlignet med dagens system. Systemets evne til å håndtere *eksterne sjokk* vil her være uklar. Med utleie av fellesskapets beholdning bærer staten noe av risikoen for endringer, og stabiliserer aktørenes inntjening og behov for tilpasninger av kvotesystemet. På den andre siden vil næringen kunne være dårligere i stand til å takle eksterne sjokk som krever en omlegging i kapitalstrukturen dersom statens beholdning er stor, og dermed også det kvantum som legges ut på det årlige leiemarkedet.

#### 8.6.4.3 Legitimitet

I denne modellen fritas næringen i større grad de samfunnsoppgaver og betraktes som normal næring. Bortfall av tidsavgrensningen vil fjerne et element som har blitt stående som et symbol på fiskeressursene som felles eiendom. I stedet søker man å ivareta hensynet til *balanse mellom økonomisk og sosial bærekraft* gjennom fellesskapets kvotebeholdning og innkreving av ressursrente gjennom utleie av kvoter.

Redusert overregulering, bortfall av tidsavgrensning og økte tilpasningsmuligheter gjennom kvotemarkedsplassen vil bedre transparens og *forutsigbarheten* for næringsaktørene. Det at aktørene må kjøpe kvoter fra statens beholdning på et årlig leiemarked vil derimot øke uforutsigbarheten for aktørene, og jo større det utleide kvantumet (den felles kvotebeholdningen) er, jo større vil denne uforutsigbarheten være. I tillegg vil eventuell politisk usikkerhet rundt framtidig bruk av statens beholdning bidra til mindre forutsigbarhet for aktørene. Det legges imidlertid til grunn at årlige ekstrakvoteordninger, der det avsettes et kvantum av totalkvoten til politisk prioriterte formål, før fordeling til de ulike fartøy, skal være virkemidlet til å tilgodese prioriterte grupper eller tiltak.

Selv om en felles kvotebeholdning er forutsatt å skulle leies ut til næringsaktørene hvert år, vil det at staten sitter med et gitt antall kvotefaktorer øke *handlingsrommet for myndighetene*. Som nevnt over er det risikoen for at myndighetene faktisk vil benytte dette handlingsrommet som bestemmer den politiske usikkerheten (reduert forutsigbarhet). Gitt forutsetningen om at felles kvotebeholdning ikke omdisponeres, benyttes myndighetenes handlingsrom dermed til å hente inn pro-veny til staten gjennom kvoteleie.

Samlet sett innebærer endringene i modellen en forbedring i effektivitet og fleksibilitet, mens legitimitetseffekten er usikker.

## 8.7 Modell 3: Individuell tilpasning med nøytral særskatt

Modell 3 skiller seg fra de andre modellene ved at den gir næringsaktører større grad av fleksibilitet til selv å gjøre de tilpassinger som en finner riktig for egen næringsaktivitet. Dette vil gi aktørene anledning til å drive mer effektivt og de vil dermed realisere mer ressursrente enn modell 1 og 2.

Modell 3 kan imidlertid på lik linje med modell 1 og 2 utrustes med virkemidler som begrenser omfang, tilpasningshastighet og konsentrasjon. Å redusere statlig styring er med andre ord ikke nødvendigvis det samme som et fullstendig frislipp, men innebærer at aktørene i større grad selv bestemmer hvilken tilpasning som er fornuftig gitt kvotesituasjonen og markedsforholdene.

Grunnprinsippet i modell 3 er at den institusjonelle bindingen mellom fisker, fartøy og kvotefaktorer endres ved at ervervstillatelse i denne modellen gis til fartøyets eier for et bestemt fartøy (jf. deltakerlovens § 4). I modell 3 foreslås det at innehaver likevel kan anvende fisketillatelsen på samtlige av de fartøy vedkommende eier. Dette innebærer at også kvotefaktorer kan utveksles på samme måte som innenfor et kvotear, frikoblet fra transaksjon av fartøyene. Kvotefaktorer kan imidlertid bare utveksles mellom aktører som innehar fisketillatelse.

Modellen vil stille fartøyeier friere til å fiske sine kvotefaktorer med det fartøy en finner hensiktsmessig. Kvotefaktorer vil også kunne utveksles uten myndighetenes godkjenning så lenge man holder seg innenfor gjeldende begrensninger på eierskapskonsentrasjon mv. Dette vil gi økt fleksibilitet og redusere administrative prosesser omkring langsiktig tilpasning. Modell 3 utformes dermed for å gi aktørene større frihet og ansvar for næringsdriften, mens myndighetenes primære oppgave blir å fastsette totalkvoten, kontrollere fangst og bestemme hvordan den innkrevde ressursrenten best kan anvendes. Dette er en modell vi kjenner fra andre ressursnæringer som olje og gass.

### 8.7.1 Kortsiktig utnyttelse av eksisterende kapasitet

På samme måte som i modell 1 og 2, er en av forutsetningene for et fremtidsrettet kvotesystem at

det etableres en markedsplass for årlig utveksling av kvoter. I modell 3 er hensikten ikke bare å samordne og forenkle gjeldende ordninger for fleksibilitet innenfor kvoteåret, men også å gi økt fleksibilitet. Ettersom rasjonale i modell 3 er å gi næringsaktørene størst mulig frihet til å gjøre effektive tilpasninger, er det i utgangspunktet ingen grunn til å bestemme et øvre tak for grad av utveksling.

Deltakerlovens §§ 6 og 7 gir hjemmel til å trekke tilbake fisketillatelsen dersom aktøren ikke overholder kravet som stilles til fiskeriaktivitet. Ved større utvekslingsgrad på årlig basis, vil det være riktig å benytte disse hjemlene for å sikre at ikke ordningen utvikler et marked for passive kvoteforvaltere. Inntekt fra utveksling av kvoter bør da ikke regnes som inntekt fra fiske. Aktører som leier ut store andeler av sitt kvantum vil på denne måten vil også selv måtte leie av andre aktører for å ikke miste sin fisketillatelse.

### 8.7.2 Langsiktig kapasitetstilpasning

I modell 3 avsluttes strukturkvoteordningen. På samme måte som i modell 2 innebærer dette at eksisterende strukturkvoter konverteres til ordinære kvotefaktorer uten forhåndsfastsatt tidsbegrensning. Konvertering av strukturkvotene skjer uten avkortning.

Et alternativ til dette er å refordele avkortningen til de respektive grupper. Dette er imidlertid en komplisert måte å konvertere strukturkvoter til kvotefaktorer uten forhåndsfastsatt tidsbegrensning, uten at resultatet blir vesentlig forskjellig fra å bare oppheve tidsbegrensningen.

For videre langsiktig kapasitetstilpasning kan kvotefaktorer omsettes mellom aktører som har fisketillatelse. Det gis individuell frihet til sammenslåing og splitting av kvotefaktorer, og aktørene disponerer dem fritt på sine fartøy etter hva de selv mener er mest effektivt og hensiktsmessig.

I dagens system er det kvotetak som begrenser hvor mange fisketillatelser som kan samles på ett fartøy. Med friere tilpasning mellom kvotefaktorer og fartøy vil ikke denne begrensningen være like relevant, og eierskapsbegrensninger vil være et mer faktisk begrensende virkemiddel. Dette innebærer at dagens eierskapsbegrensninger bør gjennomgås. Det er mulig å ha begrensninger for hvor mye hver innehaver av fisketillatelse kan ha av hver bestand, samlet eierskap eller begrensninger i krysseierskap mellom forskjellige fiskerier. På samme måte som i modell 1 og 2 kan modell 3 innføres med geografiske restriksjoner og be-

grensinger i utveksling av kvotefaktorer mellom grupper.

### 8.7.3 Innkreving av ressursrente

I denne modellen innhentes ressursrente gjennom et nøytralt særskattesystem. Merk at et nøytralt særskattesystem kan anvendes i enhver kvotemodell ved skattlegging av den enkelte næringsdrivende. Det blir lagt inn i modell 3 for å illustrere effektene og foreta en konsekvensutredning.

En særskatt på ressursrenten, basert på selskapskattesystemet, som er korrekt utformet vil være en nøytral skatt. Med dette menes at uansett nivå på ressursrenteskatten, vil en slik skatt ikke påvirke næringsaktørens drifts- og investeringsinsentiver. Investeringer og driftsopplegg som er lønnsomme før skatt vil også være lønnsomme etter skatt. I denne modellen vil statens proveny reduseres jo høyere omsetningshastighet kvotefaktorene har som følge av fradrag for kostpris. Under forutsetning av at fiskerne driver virksomheten på en effektiv måte for å maksimere verdien av virksomheten, vil en ressursrenteskatt være et effektivt virkemiddel som dermed kan bidra til å realisere mest mulig ressursrente. Merk at dette ikke er det samme som at hele den realiserte ressursrenten skal kreves inn.

### 8.7.4 Konsekvenser

#### 8.7.4.1 Effektivitet

I denne modellen, som i modell 2, legges hovedvekten på at næringsmessige hensyn ivaretas av kvotesystemet, slik at fiskerinæringen reguleres som andre naturbaserte næringer som petroleum og vannkraft. Heller ikke her innebærer dette et fullstendig frislipp, men at næringsaktørene kan gjøre ønskede tilpasninger innenfor de begrensninger som innarbeides i systemet. Næringsaktører gis her likevel relativt stor frihet til å gjøre egne tilpassinger, noe som bidrar til å fjerne *overkapasitet* og til høyere økonomisk effektivitet.

Bortfallet av kondemneringskrav og avkortning, frikobling mellom kvoter og fartøy, fjerning av tidsavgrensning og oppsplitting av kvotepakker vil gi betydelig bedre kapasitetstilpasning. Eierskapskonsentrasjonsbegrensninger vil være mindre restriktive enn dagens kvotetak per fartøy og trolig gi den sterkeste forbedringen i kapasitetstilpasning og kostnadseffektivitet. Med disse vil alle fangstteknologier likebehandles og sette



aktørene i stand til å utnytte skala- og produktbreddefortrinn tilnærmet fullt ut.

Færre fartøy å forholde seg til reduserer transaksjonskostnadene, og konsentrasjon av både fartøy og foredlingsaktører vil gi bedre førstehåndsmarked og mulighet for utnyttelse av skalafortrinn og klyngeeffekter i foredlingsleddet. Samlet vil dette medføre en betydelig forbedring av *markedsorienteringen*.

*Administrasjonskostnadene* vil kunne reduseres fra dagens nivå, på samme måte som i modell 1 og 2. Dette skyldes at en betydelig del av den kortsiktige fleksibiliteten ivaretas av markedet heller enn gjennom reguleringer, men samtidig må auksjonssystemet for utveksling av kvotefaktorer (leiemarked) etableres og driftes.

Å fjerne kondemneringskrav og avkortingsregler vil redusere administrasjonskostnadene ytterligere, mens etablering av et særskattesystem vil være ressurskrevende. Den samlede effekten er likevel at administrative kostnader reduseres.

#### 8.7.4.2 *Fleksibilitet*

Modellen vil kunne gi næringsaktørene nær optimale muligheter til å tilpasse seg ulike former for usikkerhet både på kort og lang sikt, noe som også gjør næringen godt egnet til å *utnytte investeringer*.

Utveksling av kvoter over markedsplassen vil gi betydelig bedre *utnyttelsen av investeringene*. Dette vil også bidra til økt realisering av *spesialiserings- og diversifiseringsgevinster*, noe som forsterkes av oppsplittingen av kvotepakker og sammen slåing av reguleringsgrupper.

Kvotesystemets robusthet blir i liten grad påvirket, og økt kvotefleksibilitet både på kort og lang sikt kan gi en forbedring sammenlignet med dagens system. Systemet vil dermed være godt rustet for å takle *eksterne sjokk*.

#### 8.7.4.3 *Legitimitet*

I all hovedsak fritas næringen her de utvidede samfunnsoppgavene den har i dag og betraktes som normal næring. Også i denne modellen vil bortfall av tidsavgrensningen fjerne et element som har blitt stående som et symbol på fiskeresursene som felles eiendom. Man søker i stedet å ivareta hensynet til *balanse mellom økonomisk og sosial bærekraft* gjennom en særskatt på ressursrente.

Systemet vil kunne føre til betydelig reduksjon i antall fartøy og fiskere, noe som dreier balansen fra sosial mot økonomisk bærekraft. Økt lønnsom-

het blant gjenværende aktører i næringen vil likevel kunne bidra til økt aktivitet langs kysten, om enn mer konsentrert aktivitet.

En særskatt på ressursrente vil kunne senke kvoteprisene. Dette vil redusere inngangsbarrierer og dermed kunne bedre rekrutteringen til fiskeriene. Videre bedres transparensen i kvotesystemet som følge av forenklingen som ligger i modellen gjennom å bryte koblingen mellom fartøy og kvote. Det vil også bli klarere hvor stor andel av kvotene enkeltpersoner og selskaper disponerer.

Bortfall av overregulering, tidsavgrensning og evne til å tilpasse seg usikkerhet bedrer *forutsigbarheten* for næringsaktørene. Økt forutsigbarhet for næringsaktørene reduserer samtidig *handlingsrommet for myndighetene*. Det legges imidlertid også i denne modellen til grunn at årlige ekstravoteordninger skal være virkemidlet til å tilgodese prioriterte grupper eller tiltak.

Samlet sett innebærer endringene i modellen en betydelig forbedring i effektivitet og fleksibilitet, mens legitimitetseffekten trolig er negativ.

## 8.8 **Sammenligning av modellene**

De tre modellene har flere felleselementer både når det gjelder kortsiktig og langsiktig tilpasning. Alle modellene fører til økt effektivitet og fleksibilitet sammenlignet med dagens system, med de implikasjoner dette har for den direkte sysselsettingen i fiskeriene, aktivitet langs kysten og geografisk konsentrasjon. Generelt gjelder at jo flere begrensninger som ilegges, jo lavere effektivitet og fleksibilitet. Følgelig scorer systemene med størst grad av individuell tilpasning (modell 2 og 3) bedre enn modell 1 på begge disse kriteriene. Legitimitetsspørsmålet er vanskeligere å vurdere, som problematisert nedenfor.

Alle modellene åpner for større grad av *kortsiktig tilpasning* og gir dermed høyere fleksibilitet og effektivitet enn dagens system. Kvoteutveksling innenfor kvoteåret gjennomføres på en felles markedsplass og erstatter eksisterende ordninger for kvotefleksibilitet.

Når det gjelder *langsiktig tilpasning* bygger alle modellene på en rekke antagelser som samlet legger til rette for høyere effektivitet og bedre langsiktig kapasitetstilpasning. Fartøy i lukket gruppe under 11 meter (og under 13 meter i makrellfisket) skal få tilgang til strukturvirkeområdet. Videre avvikles den umiddelbare refordelingen til gruppen av avkortet kvote ved sammenslåing av fisketillatelser, kondemneringskravet fjer-

nes (med unntak av den minste gruppen under 11 (13) meter) og eksisterende fartøygrupper legges til grunn for hvilke fisketillatelser som skal kunne slås sammen, med noen unntak (sammenslåing av fisketillatelser kan skje mellom pelagisk trål og ringnot; seitrål, konvensjonelle havfiskefartøy og torsketrål; og kystfartøy 15–21 og over 21 meter).

Disse endringene som gjelder alle modellene har en rekke implikasjoner for *legitimitet*. I dag er avveiningen mellom ulike parters interesser i fiskeripolitikken diffus. Gjennom overkapasitet og ringvirkninger sikres lokalsamfunn aktivitet, men sammenhengen mellom disse er lite kjent. Gjennom innkreving av ressursrente gir modellene noe bedre transparens enn dagens system. De felles forenklingene bidrar dessuten til noe økt transparens i selve kvotesystemet. Videre innebærer alle modellene at omsetning av kvoter blir formelt innført. Dette har viktige effekter også for legitimitet ved at det bidrar til å gjøre praksis mer transparent og til å redusere avstanden mellom lovgivning og praksis. Et system med omsettelige kvoter innebærer likevel ingen ny praksis, men representerer en stor prinsipiell endring og et brudd med tanken om at kvoter tildeles årlig og at den som mottar en kvote skal fiske den.

Endringer i gruppene vil gi større markeder for kort og langsiktig tilpasning, noe som vil kunne føre til omfordeling mellom gruppene slik de er definert. Dette bedrer effektiviteten i fiskeriene, men kan også føre til geografisk omfordeling gjennom at aktivitet drevet av fiskeriene blir mer konsentrert. Å gi fartøy under 11 (13) meter tilgang til strukturvirkemidler vil kunne påvirke

kystflåtens rolle for sysselsetting og bosetting i distriktene. Dette forsterkes gjennom at avkortninger med umiddelbar fordeling til gruppene avskaffes. Likevel er fordelingen av fisketillatelsene et nullsumspill, der noen regioner og kystsamfunn vil være vinnere – andre vil tape. Den endelige effekten kan vanskelig forespeiles i forkant.

Samlet sett bygger dermed modellene på at næringen fritas for en del utvidede samfunnsoppgaver den har i dag og i større grad betraktes som en normal næring. Man søker i stedet å ivareta hensynet til balanse mellom økonomisk og sosial bærekraft på andre måter. Alle modellene legger til grunn at næringens rammevilkår er viktigere enn rene distriktpolitiske hensyn, og at argumentasjonen derfor må snus til at det er en velfungerende fiskerinæring som gir arbeidsplasser, ikke motsatt. I tillegg legger modellene til rette for innføring av andre begrensinger som kvotetak/eierkonsentrasjon og regionale bindinger. Til tross for dette fordrer alle modellene at det gjøres noe med den uklare relasjonen mellom økonomisk og sosial bærekraft (jf. kap. 4 og 5.3.3). Ingen av modellene er utformet for å sikre den direkte sysselsettingen i fiskeriene ute i distriktene, og tilbyr i stedet andre måter å ivareta hensynet til sosial bærekraft. Hvorvidt dette vil fungere er et spørsmål om konsekvenser for næring, samfunn og forvaltning, men det er til slutt et politisk spørsmål om hva som er en ønsket utvikling. Dette gjør spørsmålet om legitimitet særlig vanskelig å konsekvensvurdere, spesielt for modell 1 og 2.

## Kapittel 9

# Utvalgets forslag til et fremtidsrettet kvotesystem

Utvalgets forslag tar utgangspunkt i at gjeldende lovgivning skal bestå. Det vil si at forslagene ikke skal bryte med formålsparagrafene i de viktigste fiskerilovene havressursloven og deltakerloven.

Basert på diskusjonene i kapittel 1–8 presenteres her utvalgets forslag til nytt kvotesystem. Forslagene kan deles i fire – grunnsystemet, ordning for kortsiktig fleksibilitet, ordning for langsiktig effektivitet og til slutt ressursrentebeskatning.

Forslagene bør vurderes og bedømmes som et samlet hele, der utvalget har søkt å balansere hensynet til næringens behov for forutsigbarhet og lønnsomhet på den ene side, avstemt mot samfunnets øvrige forventninger og fiskeripolitiske mål på den andre. Dersom kvotesystemet effektiviseres i tråd med flertallets forslag, mener et samlet utvalg at det bør innføres en form for innkreving av ressursrenten i fiskeriene.

Utvalget foreslår på den ene side en rasjonalisering og forenkling av selve kvotesystemet. Dette innebærer et grunnsystem som vil være vesentlig mer robust enn dagens system i møte med behov for tilpasninger i fremtiden.

Videre foreslås det å gi næringen større mulighet for fleksibel kort- og langsiktig tilpasning for å kunne følge med på den alminnelige produktivtets- og lønnsutviklingen i samfunnet. Dette søkes balansert mot fiskeripolitiske mål om videreføring av en næring utøvd og eid av aktive fiskere, og en variert flåte med hensyn til fartøystørrelse og regional tilknytning. Disse målene ivaretas av ulike begrensninger som foreslås satt på fiskers handlefrihet i disponeringen av tildelte kvoter og rettigheter. Dette vil være begrensninger der noen, for eksempel kvotetak, vil være gjenstand for jevnlig vurdering og justering i tråd med krav til lønnsomhet osv., mens andre begrensninger antagelig vil kunne vise seg å være mer bestandige over tid.

Samfunnsutviklingen vil utvilsomt lede til behov for endringer også i fremtiden. For utvalget har det vært et selvstendig poeng å legge opp til et system der slike endringer kan skje gjennom en gradvis og kontrollert tilpasning, og ikke gjennom

at det over tid akkumuleres behov som vil kreve store omveltninger i kvotesystemet.

Fiske har gått fra å være en subsidiert og ulønnsom næring til en situasjon de siste ti år preget av gjennomgående god lønnsomhet, der det også i enkelte fartøygrupper har vært mulighet for en høy avkastning. Verdien av kvoter ved omsetning illustrerer dette. De av utvalgets forslag som åpner for muligheter til økt fleksibilitet i det enkelte fartøys kort- og langsiktige tilpasning vil dessuten trekke i retning av at kvotene vil kunne øke ytterligere i verdi. Utvalget mener at dette gjør at spørsmålet om avgifts- eller skattelegging nå er enda mer aktuelt enn tidligere, og fremmer alternative forslag om dette.

Der ikke annet fremgår er utvalget enstemmig i sine tilrådninger.

### 9.1 Forslag til grunnsystem (jf. kap 5.4)

#### 9.1.1 Fisketillatelser

Utvalget anbefaler at en ny felles fisketillatelse erstatter dagens konsesjoner uten fastsatt tidsbegrensning og årlige deltakeradganger. Fisketillatelser bør, som dagens konsesjoner, ikke ha en fastsatt tidsbegrensning, men reglene om bortfall og myndighetenes adgang til tilbakekall bør videreføres, jf. dagens deltakerlov §§ 18 og 19.

Deltakeradganger blir gitt årlig i kystflåten fordi de i sin tid representerte et unntak fra et åpent kystfiske. I moderne ressursforvaltning er adgangsbegrensning imidlertid en permanent ordning, og skillet mellom konsesjoner uten forhåndsfastsatt tidsbegrensning og årlige deltakeradganger har liten eller ingen praktisk betydning.

#### 9.1.2 Kvotefaktor som felles enhet

Utvalget anbefaler at det innføres faste kvotefaktorer for den enkelte bestand som en felles, gjennomgående enhet for alle fartøygrupper. Slike faktorer foreslås etablert i lukkede fiskeri for alle bestander som blir regulert med individuelle kvoter.

Kvotefaktoren i tillatelsen angir fartøyets andel av totalkvoten som skal fordeles.

Innføring av kvotefaktor som felles enhet vil innebære en betydelig administrativ forenkling, gi økt transparens og bedre grunnlag for kontroll. Det vil også legge til rette for et mer fleksibelt kvotesystem som vil være mer robust overfor mulige tilpasninger og endringer i fremtiden.

Kvotefaktor som felles enhet innebærer at trålstigen, NVG-nøkkelen, bifangstkvoter etc. må reforhandles eller tilpasses slik at dagens grupper/fartøy ved omleggingen i størst mulig grad får faste andeler av totalkvoten.

Videre vil det innebære at avsetninger til ekstravoteordninger tas fra totalkvoten før resten fordeles på fartøyene. Det er ikke utvalgets intensjon at kvotefaktor som felles enhet skal føre til omfordelinger innad, i eller mellom grupper. Der ekstravotene i dag hentes fra fartøy i en bestemt gruppe, vil det å ta de direkte fra totalkvoten innebære at alle fartøygrupper «finansierer» ekstravoter som skal tilfalle fartøy i en bestemt gruppe. Dette kan det eventuelt tas hensyn til ved tilpasning/reforhandling av fordelingsnøkklene.

En annen nødvendig forutsetning for innføring av kvotefaktorer som fordelingsenhet, er at ordninger med avkortning ved strukturering eller salg der forutsetningen er at avkortningen skal tilbakeføres til bestemte fartøygrupper må avvikles (jf. kapittel 9.3.3). Det vil videre innebære en klar forenkling av kvotesystemet dersom gjeldende strukturkvoter konverteres og gjøres tidsuavgrenset (jf. kapittel 9.3.1).

### 9.1.3 Justering av gruppeinndelingen i kystflåten

Utvalget foreslår at kystflåtens gruppeinndeling etter hjemmelslengde erstattes av en gruppeinndeling etter faktisk lengde. Anbefalingen må sees i sammenheng med kapittel 9.1.2, der fartøyenes kvotegrunnlag anbefales konvertert fra hjemmelslengde til kvotefaktor.

Utvalget foreslår videre at antall grupper reduseres til tre: under 11 meter, 11–15 meter og over 15 meter.

Disse gruppene skal gjelde ved eventuelle behov for overregulering, samt i reglene om utskifting og forlenging, og ved sammenslåing av fiske-tillatelser (jf. kapittel 9.3). Det kan gjøres unntak for de fartøyene som i dag har en faktisk lengde mindre enn sin hjemmelslengde. Disse fartøyene kan eventuelt få velge om de vil plasseres i gruppe etter sin nåværende eller opprinnelige lengde.

I prinsippet legger kvotefaktor som felles fordelingsenhet til rette for at fartøy i større grad kan ha fri fartøyutforming. Utvalget mener likevel at gruppeinndelingen er formålstjenlig av hensyn til en diversifisert flåte. Dette er også i tråd med Sametingets innspill til utvalget. Av samme grunn mener utvalget at det bør etableres skott mellom gruppene. Dette vil hindre en utvikling mot stadig større fartøy. Dette innebærer at fartøyeier må selge seg ut og kjøpe seg inn i en ny gruppe ved anskaffelse av større eller mindre fartøy enn det gruppen omfatter.

### 9.1.4 Gruppesammenslåing havfiskeflåten

Utvalget foreslår at gjeldende gruppeinndeling i havfiskeflåten videreføres.

Det foreslås likevel at gruppene ringnot og pelagisk trål kan slås sammen til én gruppe. Likeledes foreslås seitrål og torsketrål slått sammen til én gruppe. Disse gruppene har likheter i fartøyutforming og redskapsbruk, og det er derfor få grunner til å opprettholde et skille mellom disse gruppene.

### 9.1.5 Åpne grupper

Utvalget anbefaler at ordningen med åpne grupper videreføres. Avsetning til åpne grupper bør være faste andeler som tas fra totalkvoten før fordeling basert på kvotefaktorer (jf. kapittel 9.1.2).

Åpne grupper utgjør en viktig del kvotesystemet. Spesielt i torskefisket, har de blant annet en viktig funksjon som rekrutteringsvei inn i fiskeryrket. Det er viktig å ivareta hensikten med en slik ordning.

Åpne grupper forutsettes regulert med maksimumkvoter som i dag. Dersom mange selger seg ut av lukket gruppe og etablerer seg i åpen gruppe, vil presset i denne gruppen kunne bli uforholdsmessig stort. Denne utfordringen forsterkes når begrensninger endres, for eksempel ved at fylkesbindingene har blitt erstattet med landsdelsbindinger. Utvalget mener derfor det må innføres begrensninger på slike overganger, og at det må utredes hvilke begrensninger som kan være hensiktsmessige.

### 9.1.6 Regionale bindinger

Utvalget mener at regionale bindinger for salg av fartøy, herunder salg for strukturering er viktige instrumenter for å beholde en geografisk spredt fiskeflåte. Utvalget mener derfor at regionale bin-

dinge må brukes på en formålstjenlig måte for å oppnå dette.

### 9.1.7 Ekstrakvoteordninger

Utvalget anbefaler at ekstrakvoteordningene gjennomgås med tanke på om ordningene innebærer en effektiv ressursbruk i forhold til målsetningene for de ulike ordningene. I denne sammenhengen bør det også vurderes om andre tiltak kan ha bedre effekt.

Verdiskapingspotensialet i verdikjeden innebærer et bredere perspektiv enn hva som er gunstig for flåten isolert sett. Sesongvariasjoner og landinger av store kvantum på kort tid påvirker fiskeindustriens fleksibilitet i produksjonen og dermed markedets betalingsvilje. Ekstraordninger har gjerne vært motivert av å dempe slike effekter. Alle ordninger som har til hensikt å vri landingsmønsteret medfører imidlertid en samfunnsøkonomisk kostnad. Dersom markedet for fisk hadde vært velfungerende, ville prissignalet sørget for at det ikke var behov for slike ordninger. Om prissignalet ikke fungerer, bør det heller utredes hvordan dette kan endres.

I den grad det fortsatt er aktuelt med ekstrakvoteordninger mener utvalget at dette må håndteres ved at det gjøres en avsetning fra nasjonal kvote før fordeling på fartøy. Dette vil være en nødvendig forutsetning for at kvotefaktorene skal kunne fungere som en felles enhet på tvers av fartøygruppene.

Fordeling av ekstrakvoter bør som i dag skje for ett år av gangen. Av dette følger det også at rekruttering bør stimuleres på andre måter enn ved at staten årlig deler ut tillatelser i lukkede fiskeri.

Det bør settes et øvre grense for hvor stor andel som kan avsettes til ekstrakvoteordninger for de ulike kvoteslagene.

### 9.1.8 Fartøykvoter

Utvalget mener at kvotesystemet i størst mulig grad må reguleres ved hjelp av garanterte fartøykvoter.

Overregulering gir insentiv til kappfiske og det øker sesongtoppene. Overregulering gir derfor negative konsekvenser for fiskeindustrien og for fiskeflåten. Behovet for overregulering har over tid avtatt i stadig flere fiskerier og fartøygrupper, og forventes å avta ytterligere som en konsekvens av økende effektivitet i fiskeflåten, og

ved økte muligheter for kvotefleksibilitet over årsskiftet.

Utvalget mener et framtidrettet kvotesystem bør påskynde denne utviklingen. Muligheten for sammenslåing av tillatelser og adgang til oppdeling av kvotepakker vil virke positivt i så måte (jf. kapittel 9.3). I enkelte fartøygrupper vil også en adgang til begrenset kvoteutleie bidra til å redusere behovet for overregulering (jf. kapittel 9.2). Utvalget legger til grunn at disse tiltakene vil redusere behovet for overregulering ytterligere.

## 9.2 Kortsiktig fleksibilitet innenfor kvoteåret (jf. kap. 5.4)

### 9.2.1 Leie av kvoter innenfor et kvoteår

Utvalget anbefaler at det gis adgang til utleie av deler av et fartøys kvotebeholdning.

Utleieordningen erstatter dagens særordninger der kvote tillates flyttet mellom fartøy: *slumpfiskordningen* og *prøveordningene med kvotebytte*. Adgangen til å leie ut kvoter vil gjelde for fartøygrupper som er regulert med fartøykvoter, eller som kunne vært regulert uten vesentlig overregulering, og der overreguleringen nå kan erstattes av muligheten til å utveksle kvoter.

Dagens ordninger for utveksling av kvoter mellom fartøy er administrativt krevde. Anledning til å leie (ut) kvoter vil representere en vesentlig forenkling, som samtidig gir aktørene større fleksibilitet. Ordningen skal være innrettet for aktive fiskere, og skal ikke legge til rette for passiv kvoteutleie.

Utvalget foreslår som hovedregel at kvoter kun skal kunne utveksles mellom fartøy innen de samme fartøygrupper som gjelder ved langsiktige effektiviseringsordninger (jf. kapittel 9.1.3–4). I forbindelse med dekning av tillatt bifangst av en kvoteregulert bestand som en fartøygruppe ikke har tilgang på, bør det imidlertid kunne åpnes for leie på tvers av fartøygruppene. Inndekning av slik bifangst bør kunne skje innen en viss tid etter at fangsten er landet. Dette vil bidra til å redusere insentiver til utkast av fisk.

Utvalget anbefaler at adgangen til å leie ut begrensnes, og foreslår en grense på inntil 20 pst. av verdien av det enkelte fartøys samlede fartøykvotebeholdning. Begrensningen på 20 pst. gjelder den som leier ut sine kvoter

Utvalget mener at verdivurdering kan baseres på fjorårets gjennomsnittlige førstehåndspriser.

### 9.2.1.1 *Tilleggsmerknad fra utvalgsmedlem Roger Hansen*

Utvalgets medlem Roger Hansen foreslår at det også settes et tak på *innleie* av kvoter i tonn, begrenset til maks 50 pst av leiefartøyets kvotebeholdning av samme art.

Roger Hansen foreslår videre at det også stilles krav om at fisker på årsbasis må ha fisket minst 60 pst. av fartøyets kvotebeholdning regnet i verdi for å få adgang til å leie ut kvote påfølgende år.

### 9.2.2 Felles markeds plass

Utvalget foreslår at det etableres en felles markeds plass for kvoteutleie. En slik markeds plass kan etableres i regi av ett eller flere av salgslagene, og være koblet opp mot kvoteregisteret. I tillegg bør det være mulig å registrere dette elektronisk direkte mellom utleier og leier i kvoteregisteret på Fiskeridirektoratets hjemmeside.

Markeds plassen må være åpen, og informasjon om kvoteutveksling må være tilgjengelig for alle. Dette vil øke transparensten og forståelsen i næringen.

## 9.3 Langsiktig kapasitetstilpasning

### 9.3.1 Tidsbegrensningen i dagens strukturkvoteordning

#### 9.3.1.1 *Utvalgets flertall, medlemmene Gudrun Bugge Andvord, Erlend Bullvåg, Arild O. Eidesen, Christian Halstensen, Rolf Guttorm Kristoffersen, Linda Nøstbakken, Per Sandberg, Kathrine Tveiterås og Liv Ulriksen*

Utvalgets flertall, medlemmene Gudrun Bugge Andvord, Erlend Bullvåg, Arild O. Eidesen, Christian Halstensen, Rolf Guttorm Kristoffersen, Linda Nøstbakken, Per Sandberg, Kathrine Tveiterås og Liv Ulriksen, mener at det vil innebære en vesentlig forenkling av kvotesystemet, og samtidig fjerne en betydelig usikkerhet knyttet til framtidige investeringer og langsiktig tilpasning, dersom gjeldene strukturkvoter konverteres i forbindelse med at tidsbegrensningen fjernes. Flertallet foreslår en avkortning eller en neddiskontering som kan være basert på antall gjenstående år før utløp av den enkelte strukturkvote.

#### 9.3.1.2 *Forslag fra utvalgets flertall, medlemmene Gudrun Bugge Andvord, Erlend Bullvåg, Christian Halstensen, Rolf Guttorm Kristoffersen, Per Sandberg og Liv Ulriksen*

Utvalgets flertall, medlemmene Gudrun Bugge Andvord, Erlend Bullvåg, Christian Halstensen, Rolf Guttorm Kristoffersen, Per Sandberg og Liv Ulriksen, foreslår i tråd med det Stortinget tidligere har forutsatt, at den delen av strukturkvotene som faller tilbake til fellesskapet skal fordeles på fartøyene i de respektive fartøygrupper slik de i dag er definert.

#### 9.3.1.3 *Forslag fra utvalgsmedlem Roger Hansen*

Utvalgets medlem Roger Hansen foreslår at strukturkvotene skal ha en tidsbegrensning. Utvalgsmedlemmet foreslår en forlenging av tidsbegrensningen på strukturkvoteordningen til en felles hjemfallsdato satt til 2040. I 2040 når strukturkvotene faller tilbake til fellesskapet er det naturlig at hjemfallskvotene fordeles tilbake til den gruppen hvor disse kvotene har sin opprinnelse.

#### 9.3.1.4 *Forslag fra utvalgets medlemmer Arild O. Eidesen, Linda Nøstbakken og Kathrine Tveiterås (Roger Hansen (sekundært))*

Utvalgets medlemmer, Arild O. Eidesen, Linda Nøstbakken og Kathrine Tveiterås (og Roger Hansen sekundært) mener staten bør opprette en statlig kvotebeholdning når strukturkvotene konverteres. Dette innebærer at de som i dag har strukturkvoter vil beholde en andel av disse på lik linje med grunnkvotene, mens en andel går til en felles kvotebeholdning og resten fordeles i de respektive fartøygruppene.

Da forhåndsfastsatt tidsbegrensning ble gjeninnført i 2007, ble det argumentert for at dette ville motvirke tendensene til økt eierkonsentrasjon og geografisk konsentrasjon. Tidsavgrensning har derfor i noen sammenhenger fått tjene som symbol på at fisken eies av det norske folk i fellesskap, og derfor ikke kan eller bør «privatiseres.» Det er imidlertid i hovedsak kvotetak som hindrer eierkonsentrasjon, mens regionale bindinger motvirker geografisk konsentrasjon. Tidsavgrensningens faktiske funksjon er at den vil virke omfordelende innad i fartøygruppene når tiden utløper. Jo mer det struktureres i hver gruppe, jo mindre vil denne omfordelingseffekten være.

Utviklingen i norsk fiskerinæring går mot færre begrensninger og større frihet for aktørene.

Dette endrer ikke på det faktum at fisken eies i fellesskap, men ettersom kvotepriser og gjeldsgrad i næringen vil stige, samt at en økende andel kvoteholdere vil ha kjøpt sine kvoter, vil næringen bli ytterligere sårbar for politisk motivert endringer i rammevilkårene. Videre vil konverterte kvotefaktorer i framtiden være som grunnkvoter å regne, og innebærer at næringsaktørene opparbeider seg bruksrett for samtlige kvotefaktorer. Myndighetenes handlingsrom til å gjøre endringer dersom verden endrer seg, vil derfor i praksis være svært begrenset.

*Dette mindretall* mener derfor en felles kvotebeholdning best ivaretar myndighetenes handlingsrom, samtidig som næringen sikres stabile og langsiktige rammebetingelser. Staten forplikter seg til å leie ut kvotene på årlig basis på den felles markedsplassen (9.2.2), og må ses på som atskilt fra ekstrakvoteordningene (9.1.7). Ordningen kan sammenlignes med SDØE i petroleumsnæringen, hvor staten er inne på eiersiden, men uten å legge andre føringer enn det rent bedriftsøkonomiske. Ved eierskap til kvotene, vil verdiskapingen som følger av dem simultant komme fellesskapet til gode. For å unngå at utleieordningen fører til omfordelinger mellom grupper og regioner, kan utleie organiseres i grupper tilsvarende de som til enhver tid er gjeldende for langsiktige effektivitetsordninger.

Utleie av en felles kvotebeholdning vil også gi fellesskapet inntekter. En felles kvotebeholdning bør derfor sees i sammenheng med utvalgets anbefalinger om å hente inn deler av ressursrenten til fellesskapet (kapittel 9.4).

#### 9.3.1.5 Tilleggsmerknad fra utvalgets medlem Arild O. Eidesen

Fiskeriene har i årtier, først og fremst i den hensikt å verne og utnytte ressursene best mulig, vært gjenstand for regulering. Rettslige konsekvenser av endringer i forvaltningsregime har sjelden eller aldri vært analysert før endringer gjennomføres, sjelden også i ettertid. Mange endringer var ment å være midlertidige, men viste seg å bestå, alle ble ved innføring sett som nødvendige. Mange har fått et preg av bestandighet som skaper uavklarte rettslige problemstillinger. Det er til eksempel ikke utredet hvilken rettslig karakter en grunnkvote har og hvilket rettighetsvern den har som har tillatelse til å benytte kvoten. Høyesteretts flertall i Rt-2013-1345 avsnitt 69 har imidlertid slått fast at kvoter gitt uten tidsbegrensning ikke er «evigvarende», bare tildelt

uten at det er satt noen tidsgrense i selve tillatelsen.

Fiskerirett som rettsområde har ikke vært gjenstand for samlet behandling, og det er knyttet uklarhet til rekkevidden av flere sentrale lovbestemmelser både i havressursloven og i deltakerloven – for eksempel til bestemmelsene om tilbakekall av kvoter, som bør vurderes hvis strukturkvotene skal omdannes til grunnkvoter.

Strukturkvoter er tidsavgrensede. Flertallet foreslår å gjøre dem tidsavgrensede straks. Konsekvensene for fellesskapets handlingsrom av å omgjøre et så betydelig kvotekvantum til kvoter av en annen karakter, tilsier at strukturkvoteordningen bør løpe til rettslige konsekvenser er utredet.

Politiske myndigheter kan velge å la strukturkvoteordningen løpe. Myndighetene er heller ikke formelt forhindret fra å bestemme at deler av strukturkvotene skal avkortes og omfordeles på annen måte ved avslutning av strukturperioden, hva enten kvotene løper tiden ut eller neddiskonteres og derved avsluttes før utløp av perioden.

Det vises for det første til Rt-2013–1345, Volstad-dommen, avsnitt 186, der dommer Normann på vegne av et mindretall på fem dommere skriver:

«Førstvoterende konkluderer med at det ikke kan legges til grunn at rederiets tap er av særlig stort omfang. Han bygger blant annet på «den klart uttalte forutsetningen [i strukturmeldingen 2007 side 103] om at strukturkvotene etter utløpet av tidsbegrensningen skal fordeles på deltakerne i gruppen», jf. avsnitt 112. Dersom dette blir gjennomført, vil verdien av Volstad AS' gjenværende kvotefaktor øke i 2033. Men om det vil bli gjennomført en slik fordeling ved opphør av tidsbegrensede kvotefaktorer, er svært usikkert. Staten har ikke avgitt noen rettslig garanti for dette (min uthevelse).»

Tilsvarende skriver dommer Skoghøy på vegne av et mindretall på tre dommere, avsnitt 255:

«Hvorvidt det vil bli gjennomført en slik fordeling ved opphør av tidsbegrensede kvoter, er imidlertid svært usikkert. Staten har ikke gitt noen rettslig forpliktende garanti for dette.»

Om Stortingets behandling av spørsmålet, anførte Volstad AS for Høyesterett, dommen avsnitt 59:

«Stortingets syn kan i denne saken ikke tillegges særlig vekt. Vurderingen var summarisk

og ikke knyttet til noen beslutning i Stortinget. Dessuten la Stortinget feil norm til grunn.»

Det vil føre for langt å gjøre rede for Stortingets samlede behandlinger av strukturvotesaken i denne merknaden, men det er klart grunnlag for å tiltre de betraktninger som er gjengitt.

Om Stortinget ved en fremtidig behandling av strukturvotenes varighet og anvendelse, faktisk vil ønske å følge den forutsetning flertallet velger å bygge på, er et politisk spørsmål.

Ved vurderingen må det legges til grunn at strukturvotene utgjør ca. 40 pst. av Norges samlede fiskekvantum. Verdien av bruksrettighetene til fellesskapets fiskeressurser er vanskelige å få eksakt innblikk i. Der er ingen samlende markeds plass, og generelt begrenset transparens. Bladet Nordlys meldte nylig om en kvote som ble kjøpt fra Møre til Finnmark høsten 2016 for mellom fire og fem ganger kvoteverdien i 2005, samme år som forskrift om strukturvoteordning mv for havfiskeflåten, strukturvoteforskriften, ble gitt ved kongelig resolusjon 4. mars 2005 nr.193. Driftsmarginene har vært gode de siste årene, samtidig som kvoterettighetene samles på færre hender. Eksportverdien av villfanget fisk øker og var i 2015 på 25 milliarder kroner. Samtidig tilsier utviklingen i oljenæringen at den nasjonaløkonomiske betydningen av fornybare fiskeressurser er tiltakende.

Det må også tas med i vurderingen at tidsbegrensningen på 20 år inntreffer for de første strukturvotene ved årsskiftet 2026–27, mens tidsbegrensning inntreffer ved årsskiftet 2035–36 for de som strukturerte med virkning fra og med 2016. Det er enda vanskeligere å si noe sikkert om nasjonal økonomi og politisk vilje i Stortinget i 2027 og 2036, enn det er å si noe om vurderingen av kvoteutvalgets forslag når de kommer til behandling.

Hvis strukturvotene neddiskonteres og fordeles som grunnkvoter, betyr det at de som har strukturert, får hånd om neddiskonterte kvoteverdier som grunnkvoter mye raskere enn forutsatt, samtidig som fellesskapet gir avkall på en del av sitt handlingsrom mye raskere enn forutsatt.

Omdanning av strukturvoter til grunnkvoter må gjøres til gjenstand for politiske forhandlinger med sikte på å sikre fellesskapets handlingsrom. En kvotebeholdning er derfor et alternativ dette medlem støtter. Størrelsen bør forhandles om. Sikring av fellesskapets handlingsrom ved klare tilbakekalls klausuler bør inngå i den løsning som velges.

### 9.3.2 Ordning for sammenslåing og kjøp og salg av kvotefaktorer

9.3.2.1 *Utvalgets flertall, medlemmene Gudrun Bugge Andvord, Erlend Bullvåg, Arild O. Eidesen, Christian Halstensen, Rolf Guttorm Kristoffersen, Linda Nøstbakken, Per Sandberg, Kathrine Tveiterås og Liv Ulriksen*

Utvalgets flertall, medlemmene Gudrun Bugge Andvord, Erlend Bullvåg, Arild O. Eidesen, Christian Halstensen, Rolf Guttorm Kristoffersen, Linda Nøstbakken, Per Sandberg, Kathrine Tveiterås og Liv Ulriksen (se avsnitt 9.3.1) foreslår at dagens strukturvoteordning med tidsbegrensninger på 20/25 år erstattes av en ordning uten slik tidsbegrensning som, foruten adgang til sammenslåing der fartøy trekkes permanent ut av fiske, også gir mulighet for salg av deler av et fartøys beholdning av kvotefaktorer.

Dette flertallet foreslår fortsatt anledning til splitting, som i dag. Splitting gir økte muligheter for langsiktig tilpasning og spesialisering innen de enkelte fiskeri. Det skal imidlertid ikke være mulig å splitte tillatelsen – bare kvotefaktorer.

Dette flertallet foreslår videre at dagens kvotepakker kan deles opp for å muliggjøre bedre tilpasning og spesialisering. Dette er spesielt aktuelt i torskefiskeriene.

Med en utvidet adgang til å spesialisere det enkelte fartøys kvoteportefølje må det for de ulike fartøygrupper fastsettes nedre grenser for hvor stor beholdning av kvotefaktorer som er tilstrekkelig for å kunne opprettholde tillatelsen.

Dette flertallet mener at fiskeflåten bør ha like rammevilkår. Utvalget foreslår derfor at den foreslåtte sammenslåingsordningen også må omfatte fartøy under 11 (13) meter i lukket gruppe. Samfiskeordningen foreslås avvirket.

#### 9.3.2.2 *Forslag fra utvalgsmedlem Roger Hansen*

Utvalgets medlem Roger Hansen mener at strukturvotene bør ha en tidsbegrensning med felles hjemfallsdato satt til 2040 (jf. avsnitt 9.3.1). Dette vil også gjelde for den struktur/kvotesammenslåingen som blir gjennomført framover mot fastsatt hjemfallsdato.

Dette medlem mener videre at med en forlenging og felles hjemfallsdato, som alternativ til utvalgets flertall med en neddiskontering vil behovet for ytterligere struktur reduseres, noe som også har en effekt på kvoteprisene. Begrensninger på hvor mye et fartøy skal kunne ha av kvoteportefølje i struktursammenheng/sammenslåing



av fisketillatelse skal være basert på behovet for å kunne ha tilstrekkelig avlønninger og grunnlag for å kunne fornye flåten etter et tidsperspektiv på omlag 15 år.

Dette medlem støtter også en innføring av en strukturvoteordning/sammenslåingsordning for fartøy under 11 meter, men under en klar forutsetning om at det blir en harmonisering mellom faktisk lengde og hjemmelslengde.

### 9.3.3 Avkortning

Utvalget foreslår å utvikle de ulike former for avkortning som nå gjelder ved salg og strukturering.

### 9.3.4 Kondemnering

For de minste fartøyene som nå får tilgang til en sammenslåingsordning opprettholdes kondemneringskravet fram til overkapasiteten er tatt ut. Dette for å unngå en tilstrømming av slike fartøy til åpne grupper. For øvrige grupper, som nå har hatt tilgang til strukturvoteordning i en lang periode, foreslår utvalget å utvikle kravet (jf. avsnitt 6.5.2).

### 9.3.5 Kvotetak og eierkonsentrasjon

Utvalget mener at det fortsatt skal være kvotetak og at disse fortsatt skal kunne heves i takt med næringsmessige krav og behov, som avveies mot andre hensyn som geografisk og eiermessig konsentrasjon.

Utvalget legger til grunn dagens kvotetak. Det er viktig at gruppene ses i sammenheng og gis like vilkår og muligheter. Man må anta at lønnsomhetskravene vil kreve hevinger i kvotetakene. Justeringer bør skje som i dag, etter nærmere vurdering og høring, med prosesser mellom departement og næringen.

Utvalget mener at fartøy under 11 meter som nå foreslås å få adgang til sammenslåing, i denne omgang, må få et lavere kvotetak enn resten av kystflåten.

Et nytt kvotesystem vil kreve at kvotetakene fastsettes i form av et antall kvotefaktorer.

Utvalget foreslår at dagens regler for eierkonsentrasjon videreføres og konverteres til en andel av sum kvotefaktorer.

## 9.4 Innkreving av ressursrente (jf. kap 7)

Fisk er en knapp ressurs eid av felleskapet, som fiskeren høster på felleskapets vegne. Gjennom god forvaltning og reduksjon i antall fartøy og fiskere er fisket blitt lønnsomt, men da for stadig færre aktører. Dersom samfunnets eneste mål for fiskeripolitikken, utover bevaring av havets ressurser, hadde vært å maksimere samfunnets økonomiske avkastning fra fiskeressursene, ville den samfunnsøkonomiske optimale løsningen være å oppheve alle særlige bindinger som er pålagt fangstleddet og innføre en høy ressursrentebeholdning slik vi har i olje- og vannkraftsektoren.

Selv om næringens ansvar for bosetting og sysselsetting vektlegges mindre nå enn før, er samfunnets forventninger fortsatt at næringen skal bidra til dette. Dette illustreres ved de særlige bindinger som næringen er pålagt og som er drøftet ovenfor. Næringen befinner seg altså i en posisjon med flere, motstridende mål som må avstemmes. På den ene siden ser man at det kan genereres ressursrente enkelte år i form av en avkastning på drift ut over normalavkastning, og det observeres særlig en forventning om slik avkastning i form av stigende kvoteverdier. På den andre side er det politiske målsettinger om at deler av den potensielle ressursrenten skal tilfalle berørte kystsamfunn gjennom en størst mulig aktivitet og en mest mulig variert flåte osv. Utvalget mener at dersom kvotesystemet effektiviseres i tråd med flertallets forslag, bør det innføres en form for innkreving av ressursrenten i fiskeriene. Utvalget har imidlertid ulike forslag til hvordan dette bør gjøres.

### 9.4.1 Forslag fra utvalgets flertall, medlemmene Gudrun Bugge Andvord, Erlend Bullvåg, Arild O. Eidesen, Rolf Guttorm Kristoffersen, Linda Nøstbakken, Kathrine Tveiterås og Liv Ulriksen om skattlegging av realisert ressursrente

Utvalgets flertall, medlemmene Gudrun Bugge Andvord, Erlend Bullvåg, Arild O. Eidesen, Rolf Guttorm Kristoffersen, Linda Nøstbakken, Kathrine Tveiterås og Liv Ulriksen viser til utvalgets forståelse av mandatet i punkt 1.3. Forslagene til endringer i et fremtidsrettet kvotesystem som utvalget foreslår har fokus på lønnsomhet, realisering av ressursrente og kapasitetstilpassning. I mandatet etterspørres et kvotesystem der fiskeriene i større grad normaliseres som næring, og at

den i større grad reguleres etter den øvrige næringslovgivning. Disse medlemmer mener at disse prinsippene bør være styrende ved utformingen av et system for skattelegging av ressursrenten i fiskerinæringen.

Skattlegging av ressursrenten bør derfor ha den enkelte næringsutøvers økonomiske resultat det enkelte år som utgangspunkt, på samme måte som de andre næringene i Norge hvor det innkreves skatt på grunnrente/ressursrente; utvinning av petroleum og vannkraftproduksjon. En bør også for fiskerinæringen søke å skattlegge den konkrete realiserede ressursrenten, dvs. avkastningen utover normal profitt hos den enkelte næringsutøver som driver virksomhet basert på fisketillatelse/kvoter tildelt av det offentlige, eller tilsvarende tillatelse som vedkommende næringsutøver har ervervet i annenhåndsmarkedet.

Et overskuddsbasert særskattesystem må utformes slik at det tar hensyn til spesielle forhold for denne næringen, herunder kapitalstruktur og risiko, slik man har gjort i de to eksisterende særskatteregimene. Videre må nivået for en eventuell særskatt for fiskerinæringen vurderes nærmere.

Disse medlemmer legger vekt på at et slikt tilpasset særskattesystem for realisert ressursrente, legger til rette for at avkastningen av fiskeressursene som etter havressurslova § 2 tilhører fellesskapet, faktisk tilkommer dette fellesskapet. Videre at en slik utforming av systemet også fremstår som det mest treffsikre og nøytrale for de næringsutøverne som samfunnet er avhengig av for å kunne utnytte fiskeressursene. Andre politiske prioriteringer bør etter disse medlemmers syn ivaretas med andre virkemidler, for eksempel gjennom ulike velferds- og overføringsordninger, jf. punkt 9.3.

En overskuddsbasert skattelegging av ressursrenten samsvarer etter disse medlemmers syn best med formålsbestemmelsen i havressursloven § 1 om å sikre en bærekraftig og samfunnsøkonomisk lønnsom forvaltning av de marine ressursene samt medvirke til sysselsetting og bosetting i kystsamfunnene. Forutsetningen må derfor være at en skattelegging av den ressursrenten som løpende realiseres på den enkelte næringsutøvers hånd, utformes på en slik måte at den ikke svekker næringens insentiv og muligheter til å utnytte lønnsomme fiskeressurser.

Et slikt skattesystem vil være transparent, og derved styrke legitimiteten og tilliten til denne sektoren, til forskjell fra dagens situasjon eller et annet system som ikke er transparent m.h.t. hvor mye av ressursrenten som realiseres og eventuelt «legges igjen»/anvendes lokalt til oppretthol-

delse av bosetting og sysselsetting i kystsamfunnene. Et overskuddsbasert særskattesystem vil være transparent mht. den økonomiske verdien av en eventuell realisert ressursrente i den enkelte fiskerivirksomhet.

Ressursrente som realiseres gjennom utnyttelse av fiskeressursene ved bruk av fisketillatelse og kvoter, kan realiseres som inntekt gjennom løpende fangstvirksomhet med første-håndsomsetning av fisk, ved (delvis) utleie av kvote eller ved helt eller delvis salg av tillatelse/kvoter. Kvoteutveksling som foreslått av utvalget i 9.2.1 vil ikke generere netto avkastning dersom utleie og innleie av kvoteverdi tilsvarende hverandre. Inntektene vil samlet utgjøre bruttogrunnlaget for grunnrenteinntekten, og må korrigeres med fradrag for relevante kostnader og fribeløp. I et slikt system er det etter disse medlemmers syn ikke grunnlag for å løsrive inntekt fra gevinst ved salg av fisketillatelse/kvoter og skattlegge det særskilt. Disse medlemmer bemerker at indirekte salg av fisketillatelse/kvoter gjennom salg av selskapsandeler/aksjer uansett ikke innebærer realisering av ressursrenteinntekt, men er gjenstand for eierbeskatning gjennom selskapskattesystemet. I disse tilfellene realiseres ressursrenten gjennom fortsatt fiskerivirksomhet i det selskapet og rederiet/fartøyet som tillatelsen er allokert til. Disse medlemmer mener at det derfor ikke er behov for å skille ut gevinster som foretaket eventuelt realiserer ved salg av tillatelse/kvoter, men at slik inntekt må behandles på samme måte som øvrig fiskeritilknyttet inntekt i et helhetlig særskattesystem.

#### *Disse medlemmers begrunnelse og konsekvenser av forslaget om særskatt*

##### 1. Generelt

Innføring av tiltak for inndragning av en andel av ressursrenten må forventes å møte motstand fra næringsutøverne. De ulike alternativene som er foreslått foran vil trolig vurderes ulikt av næringsutøverne, avhengig av hvordan deres virksomhet er strukturert og utøves, og potensialet for å realisere økonomisk avkastning.

Blant annet om følge av dette, antas det at en politisk forankring, beslutning og eventuelle lovendringer må forventes å kunne ta tid.

Disse medlemmer har derfor hatt som utgangspunkt at utvalget blant annet er bedt om å vurdere hvordan ressursrenten skal benyttes i framtiden og alternativer for ressursrentebeskatning. Disse medlemmer forholder seg videre til innholdet i begrepet ressursrente slik dette er de-

finert og redegjort for i kapitel 7. Endelig at et innkrevingsssystem forutsetter at ressursrente faktisk realiseres i form av økonomisk avkastning i det enkelte fiskeriforetak.

Disse medlemmer legger også vekt på at et skattesystem ikke skal gripe inn i etablerte rettigheter og omfanget av dem til å utøve fisket, samt fellesskapets eierskap til «Dei viltlevande marine ressursene», basert på foreliggende reguleringer i hhv. deltakerloven og havressursloven med forskrifter. En analyse og vurdering av rettighetshavernes rettsstilling etter disse lovene har ikke vært en del av utvalgets arbeid.

Disse medlemmers forslag har derfor som forutsetning at et nøytralt utformet særskattesystem for næringen ikke vil påvirke næringsaktørens drifts- og investeringsadferd og insentiver, og at fellesskapet gjennom et slikt system får en rimelig andel av realisert ressursrente inndratt som en skatt til staten. Et særskattesystem basert på disse prinsippene vil innebære at fiskerinæringen behandles på samme måte som øvrige næringer hvor realisert ressursrente er gjenstand for skattlegging. Begrunnelsen for særskatteleggingen av petroleum, vannkraft og fiskeri er etter disse medlemmers syn sammenfallende og tilsier i seg selv likeartede systemer for inndragning av ressursrenten og anvendelse av den.

Et velfungerende og helhetlig særskattesystem vil etter disse medlemmers syn ha som forutsetning at det ikke etableres konkurrerende systemer for inndragning av økonomiske verdier til fellesskapet. Slike ordninger representerer en kostnad for virksomheten, og vil redusere grunnlaget for særskatt i et resultatbasert særskattesystem, og således svekke særskattesystemets effektivitet og legitimitet.

## 2. Effektivitet

Et nøytralt utformet særskattesystem for inndragning av en andel av realisert ressursrente slik denne er definert i kap. 7, innebærer at det nettopp er realisert ressursrente som er gjenstand for skattlegging i tillegg til alminnelig inntektsskatt. Det må antas at et slikt system p.t. bare vil ha effekt for et begrenset antall næringsutøvere, men dette kan endre seg gitt økt lønnsomhet hos flere av næringsutøverne. Foruten kostnadseffektiv drift hos den enkelte, vil prisutviklingen på fisk ha betydning. Hvor stor andel av realisert ressursrente som skal innkreves gjennom skattesystemet er avhengig av skattesatsen som årlig vedtas av Stortinget.

Et særskattesystem for inndragning av en andel av realisert ressursrente kan inkorporeres som en del av skattelovgivningen slik det er gjort for særskatt på petroleums- og vannkraftinntekt. På samme måte kan systemet forvaltes av den etablerte lignings- og skattebetalingsforvaltning (skattekontor og kemner) som en del av den årlige ligningen og innkreving av skatt hos den enkelte næringsutøver. Skattleggingen bygger på næringsutøverens regnskap som må avlegges etter regnskapsloven og foretakslovgivningen, justert med særskattereglenes anvisninger for fastsettelse av særskattegrunnlaget (friinntekt og eventuelle normerte fradrag det måtte være behov for.)

Eksisterende særskattesystemer er velprøvde og velfungerende. Et slikt system for fiskerinæringen som kan forvaltes av etablerte organer og bygger på dokumentasjon som næringsutøverne også i dag har plikt til å utarbeide, er kostnadseffektivt for staten og for næringsutøverne.

## 3. Fleksibilitet

Et særskattesystem i tråd med disse medlemmers forslag kan anvendes uavhengig av løpende endringer i kvotesystemet og konsesjonssystemet for øvrig. Slike endringer kan få virkning for størrelsen på provenyet hvis endringene får virkning for størrelsen på særskattegrunnlaget. Endringer i grunnlaget må håndteres løpende ved ligningen på samme måte som variasjoner i inntekt fra et år til et annet. Systemet er dermed fleksibelt og robust, og det tåler endringer i konsesjons- og kvotesystemet.

Satsstruktur og friinntektsfradrag vil også kunne endres ved behov uten at systemet som sådan påvirkes. Slike endringer får virkning for provenyet.

## 4. Legitimitet

Forslaget om et overskuddsbasert særskattesystem har som premiss at en søker å innkreve den egentlige ressursrente; meravkastningen som næringsutøverne eventuelt har på sine investeringer, som følge av at de vederlagsfritt benytter fellesskapets fiskeressurser i sin virksomhet. Denne avkastningen fremkommer som en andel av virksomhetens/foretakets netto resultat ved fiske og/eller utleie og salg av tillatelser/kvoter. Størrelsen på andelen av meravkastningen som samfunnet anser berettiget å inndra, blir i et slikt system synliggjort og transparent både for næringsutøveren og samfunnet. Transparens er etter disse medlem-

mers syn en vesentlig legitimitetsvirkning for begge parter. For næringen er det avgjørende at fellesskapet/samfunnet har tillit til deres forvaltning av rettighetene til å utnytte fiskeressursene gjennom innsikt i det økonomiske resultatet av aktiviteten. For næringen er det også legitimerende å synliggjøre kostnadene, risiko og økonomiske behov for å utøve virksomheten på en god måte. Fellesskapet er på sin side avhengig av en robust næring som drives ansvarlig og rasjonelt for å kunne få en andel av avkastningen på ressursen. Samfunnet må legge til rette for dette gjennom regelverket også på skatteområdet ved innkreving av sin andel av ressursrenten.

Et særskattesystem for inndragning av andel av realisert ressursrente er kjent og velprøvd. Et slikt system anses som formålstjenlig og forutsigbart for andre ressursnæringer. Tilsvarende virkninger må antas å kunne oppnås for fiskerinæringen dersom særskattesystemet utformes nøytralt. Skattemessig likebehandling av næringsvirksomhet er etter disse medlemmers syn et mål i seg selv, og styrker forslaget legitimitet.

#### **9.4.2 Tilleggsmerknad fra medlemmene Arild O. Eidesen, Linda Nøstbakken og Kathrine Tveiterås om overskuddsbasert skatt og utleie av statens kvoter**

Utvalgets medlemmer Arild O. Eidesen, Linda Nøstbakken og Kathrine Tveiterås støtter forslaget om at det bør etableres en nøytral særskatt på ressursrente i fiskeriene. Dette er viktig for å sikre at deler av den realiserte ressursrenten gjennom drift og ved salg av konsesjoner og deltakeradganger tilfaller fellesskapet som faktisk eier ressursene. Innføringen av et særskattesystem er også viktig for å dempe prisutviklingen på fisketillatelser, og dermed redusere kapitalbehovet for de som ønsker å etablere seg i næringen og styrke konkurransen.

En deregulering av de mange begrensningene i dagens kvotesystem, vil både skape et større marked og gjøre det mulig for næringen å foreta ytterligere effektivitetstilpasninger. Dette vil kunne øke verdien av de eksisterende kvotene betydelig. Ved tidligere dereguleringer har man sett at mange har solgt seg ut av næringen kort tid etter at slike begrensninger ble opphevet. Ved en effektivisering av kvotesystemet er det derfor svært viktig at man samtidig får på plass et system for innkreving av realisert ressursrente. Dersom et slikt system ikke besluttes *samtidig* som kvotesystemet effektiviseres, vil økningen i ressursrenten som følge av effektiviseringsgevinstene reflek-

teres i økte kvotepriser slik at ressursrenten vil kunne forsvinne ut av sektoren på kort tid (med aktører som selger seg ut) samtidig som gjelden i de gjenværende fiskeriselskapene øker.

Disse medlemmene viser til sin merknad i kapittel 9.3.1, hvor det anbefales at staten ved konvertering av strukturkvoter oppretter en kvotebeholdning. Utleie av disse kvotene vil gi et umiddelbart statlig proveny, og bidra til å tallfeste verdien av den totale realiserte ressursrenten.

#### **9.4.3 Forslag fra utvalgsmedlem Roger Hansen**

Utvalgets medlem Roger Hansen viser til formålsparagrafen i Havressursloven samt til dette utvalgsmedlems særmerknader i 9.3.1 og 9.3.2 vedrørende blant annet tidsbegrensninger på strukturkvoter.

Dette utvalgsmedlemmets primære standpunkt er at ressursrenten i utgangspunktet skal tilfalle kystsamfunnene ved fortsatt aktivitet, syssetsetting og verdiskapning.

Sekundært mener dette utvalgsmedlemmet at utleie av en kvotebeholdning bør anvendes for å gi et proveny fra næringen.

Dette medlem mener videre at det må innføres ekstra gevinstbeskatning ved salg av fisketillatelser.

#### **9.4.4 Forslag fra medlemmene Christian Halstensen og Per Sandberg om ressursavgift**

Fiskerinæringen har i løpet av de siste tiår gått fra å være en åpen til en lukket næring. Dette for å sikre bærekraftig ressursuttak fra fiskebestandene og for å gi de som fisker rammevilkår som sikrer produktivitet- og lønnsomhetsutvikling.

I likhet med andre næringer som baserer sin drift på naturressurser er det et potensial for å realisere ressursrente i fiskeriene. For den enkelte fisker kan slik ressursrente realiseres som profitt utover normalprofitt eller som gevinst ved salg av fisketillatelser. Disse medlemmene mener det er naturlig at fellesskapet, som jo eier ressursene, men ikke har direkte adgang til å utnytte dem, får tilgang til ressursrenten fra fiskeriene, blant annet for å dekke kostnader knyttet til forskning og forvaltning av ressursene.

Hensyn tatt til formålsparafene i deltakerloven og havressursloven, og fordi det vil være administrativt krevende, finner disse medlemmene det lite realistisk at en særskatt på det enkelte selskaps overskudd, på samme måte som i petrole-

ums og vannkraftsektoren, vil bli innført med det første. Disse medlemmene mener derfor at det i stedet bør innføres en avgift på førstehåndsomsetningen av fisket kombinert med en særskatt på gevinst ved salg av fisketillatelse. En avgift på førstehåndsomsetningen kan settes jevnt for alle fartøy, eller den kan differensieres etter fartøygrupper. Det må videre etableres et system som identifiserer gevinst ved salg av fisketillatelse.

Disse medlemmene foreslår derfor følgende;

- Det etableres en ressursavgift på førstehåndsomsetningen i fisket. Dette er ikke en ressursrentebeskatning, men en avgift for å ut-

nytte en ressurs som ligger til fellesskapet, og som fellesskapet har kostnader med å forvalte.

- Gevinst ved salg av fisketillatelse særbeskattes.

Hvis utvalgets forslag til endringer i kvotesystemet implementeres, bør avgift på førstehåndsomsetningen og særskatt på gevinst ved salg av fisketillatelse etableres samtidig. Om det i fremtiden viser seg å være hensiktsmessig og administrativt gjennomførbart, er disse medlemmene åpne for å endre systemet fra avgift på førstehåndsomsetning til særskatt på overskudd.

## Kapittel 10

# Konsekvenser av utvalgets forslag

Utvalget har foreslått en ny felles plattform for kvotetildeling, samt systemer for kortsiktig kvoteleie på en felles markedsplass, langsiktig kapasitetstilpasning ved omsetning av fisketillatelse og skattlegging av ressursrenten.

I dette kapitlet vurderes økonomiske konsekvenser av utvalgets forslag til nytt kvotesystem for fiskeflåten. Forslagene vurderes også med henblikk på konsekvenser for offentlig administrasjon, regionale konsekvenser og konsekvenser for det samiske folk.

### 10.1 Samfunnsøkonomiske konsekvenser

---

Endring av grunnsystemet, den felles plattformen, har ikke i seg selv så stor betydning for den samfunnsøkonomiske lønnsomheten, men legger til rette for at systemet for øvrig kan gjøres mer effektivt.

Utveksling av kvoter over markedsplassen vil legge til rette for en betydelig bedre utnyttelse av investeringene. Sammen med muligheten til å splitte opp kvotepakker gir dette mulighet for at fiskerne i større grad kan skreddersy sine kvotepakker. Dette gir muligheter for økt spesialisering eller diversifisering. Overkapasiteten vil reduseres, primært som følge av innføring av sammenlåingsordning for gruppen under 11 meter. Bortfallet av kondemneringskrav og avkortning vil bidra positivt til lønnsomheten til den enkelte.

Bedre sammensetning av kvoteporteføljene og informasjonen fra en felles markedsplass for omsetning av kvoter vil også kunne bidra til en bedre verdikjedetilpasning. Arter som i dag behandles som biprodukter vil kunne flyttes over til fartøy som bedre ivaretar disse. Dette vil også gi grunnlag for at foredlingsbedrifter kan tilpasse seg bedre til foredling av disse og gjøre bedre markedsarbeid.

Redusert overregulering og muligheten til å bedre sette sammen kvoteporteføljer vil gi større forutsigbarhet i rammebetingelsene for nærings-

aktørene. Økt forutsigbarhet vil igjen gi økt sikkerhet for investeringer. Tidsavgrensningen for dagens strukturkvoter foreslås fjernet av flertallet av utvalget. Det vil, etter flertallets syn, også gi stabilitet og økt forutsigbarhet for næring og forvaltning.

Beskatning av ressursrenten vil gi lavere kvotepriser, noe som igjen gir lavere inngangsbarrierer til næringen. Det vil øke konkurransen og dermed også effektiviteten i næringen. Effektene vil variere noe avhengig av om man velger overskuddsbasert skatt eller om man velger avgift. Effektene vil også avhenge av størrelsen på skatten/avgiften.

Det er også først og fremst begrensningene som legges på aktørenes tilpasning som har betydning for effektiviteten, og ikke systemet i seg selv. Utvalget angir ikke hvor langt man bør gå i å fjerne begrensninger, men forslagene vil uansett gi positive effektivitetseffekter.

### 10.2 Regionale konsekvenser

---

Den regionale fordelingen av fiskekvotene og tilhørende landinger vil i første rekke avhenge av de til enhver tid gjeldende regionale bindinger for salg av fartøy. Innen disse vil fordeling av fiskekvoter og tilhørende landinger kunne påvirkes av både økt mulighet til skreddersøm av kvoteporteføljer og etablering av et kvotemarked for kortsiktig kvoteleie.

Særlig vil innføring av strukturvoteordning for fartøy under 11 meter kunne ha konsekvenser for den geografiske fordelingen av fiskekvoter og hvor fisken landes. Strukturingsgraden vil bli noe sterkere, men det er vanskelig å anslå regionale effekter av dette. Fordelingen av fisketillatelsene er et nullsumspill, der noen regioner og kystsamfunn vil være vinnere – andre vil tape. Det er vanskelig å forutsi hva som blir de faktiske konsekvensene. Dette beror på næringsaktørenes atferd i kvoteutvekslingsmarkedet, og de valg de

gjør basert på så vel biologisk som økonomisk informasjon.

### **10.3 Konsekvenser for det samiske folk**

Utvalget foreslår at kystflåtens gruppeinndeling etter hjemmelslengde erstattes av en gruppeinndeling etter faktisk lengde. Dette vil bidra til å opprettholde en differensiert flåte og er også i tråd med Sametingets innspill til utvalget.

Utvalget foreslår at fartøygruppen under 11 meter skal få tilgang til en sammenslåingsordning. Det er i denne gruppen de fleste samiske aktørene i lukket gruppe befinner seg, slik at det er rimelig å forvente at det også kan bli færre samiske innehavere av fisketillatelse i lukket gruppe.

Kombinasjonen kystfiskekvote og endring av fylkesbindingene gir fiskere i Finnmark, Nord-Troms og i de andre kommunene som er omfattet av Sametingets søkerbaserte tilskuddsordning incentiver til å selge seg ut fra lukket gruppe og heller starte å fiske i åpen gruppe. Dette incentivet vil forsterkes dersom fartøygruppen under 11 meter også gis tilgang til en sammenslåingsordning. Utvalget mener derfor at det må innføres begrensninger på overganger fra lukket til åpen gruppe. For øvrig antas det at forslagene ikke vil ha særskilte konsekvenser for det samiske folk. Hvordan samiske interesser berøres avhenger i stor grad av de aggregerte effektene av både de samiske aktørene og andre aktørers atferd, og vil være svært vanskelig å forutsi.

### **10.4 Administrative konsekvenser**

Hovedtrekkene i utvalgets anbefalinger innebærer forenklinger av kvotesystemet og legger dermed til rette for at ressursbruken i forvaltningen skal kunne reduseres. Mye arbeid knyttet til

fordeling av kvoter, saksbehandling ved overføring av kvoter og administrering av fleksibilitetsordninger vil falle bort. Å fjerne kondemneringskrav og avkortingsregler vil videre redusere administrative kostnader både for forvaltningen og næringen.

Det administrative arbeidet med å sørge for at gruppekvotene fiskes opp vil bli redusert. Flere av dagens søknadsbaserte ordninger for økt fleksibilitet vil ivaretas i et kvotemarked. Overreguleringen kan tas ned, først og fremst som følge av at det innføres en sammenslåingsordning for fartøy under 11 meter, og det vil ikke i like stor grad være nødvendig med refordelinger i løpet av året.

På kort sikt vil det være nødvendig å oppgradere Fiskeridirektoratets registre og tilpasse disse til en markeds plass for kortsiktig kvoteleie. Selve markeds plassen forutsettes imidlertid å være selvfinansierende.

Utleie av en eventuell statlig kvotebeholdning vil kunne bruke samme markeds plass som for den kortsiktige kvoteleien, men dette vil likevel kreve noe administrasjon. Innkreving av en over-skuddsbasert skatt kan integreres i den etablerte skatteforvaltningen på samme måte som øvrige særskatter, slik at beregning og innkreving foretas av skattekontoret ved ligningen og innkreving av kemneren. En ressursavgift kan innkreves av salgslagene som en avgift på førstehåndsomsetningen av fisk. Det innkreves allerede i dag andre avgifter på førstehåndsomsetningen. Forslagene spesifiserer ikke hvor mye som skal innkreves. De totale administrative effektene av utvalgets ulike forslag til å kreve inn deler av ressursrenten på forventes å være begrenset.

Utvalgets spesifiserer ikke i detalj hvordan lover og regler skal endres. Utvalget har heller ikke sett dette som sitt mandat ut fra dets sammensetning. Det er imidlertid åpenbart at ressursrente-beskatning, auksjon og kortsiktig kvoteleie vil kreve lovendringer.

## Vedlegg 1

# Stikkordsregister – forklaring av en del relevante kvotebegrep

*Totalkvote* – Total allowable catch (TAC) skal prinsipielt omfatte all beskatning, normalt innen et kalenderår, fra alle nasjoner som fisker på vedkommende bestand. I praksis vil kvoten ofte være begrenset til å omfatte den kommersielle, registrerte fangsten. Bare i enkelte tilfeller vil (et beregnet) fritidsfiske bli avregnet totalkvoten. Likeledes er det ikke vanlig å inkludere eventuelt utkast i kvoteavregningen.

*Norsk kvote* – den del av totalkvoten, inkludert eventuelle kvotebytter med andre land, som norske fiskere kan fiske.

*Gruppekvote* – del av norsk kvote som en nærmere avgrenset del av flåten kan fiske.

*Fartøyskvote* – en individuell kvote i et adgangsregulerte fiskeri som fartøyet har garanti for å kunne få fiske ut året/perioden. Summen av fartøyskvoter vil i utgangspunktet være lik gruppekvote. Basert på erfaring vil en imidlertid kunne legge inn en begrenset overregulering for å ta høyde for at ikke alle fartøyer kommer til å ta sine tildelte kvoter. Dersom nødvendig overregulering for å få tatt gruppekvote er større enn 5–10 % nærmer en seg en grense der myndighetene vanligvis ikke lenger vil kunne garantere de individuelle kvotene ut året. Fiskeriet vil da gjerne bli maksimalkvoteregulert.

*Maksimalkvote* – det maksimale kvantum et fartøy kan fiske i en nærmere avgrenset tidsperiode, for eksempel et år. Maksimalkvotene kan differensieres, for eksempel etter fartøystørrelse. Fisket stoppes når gruppekvote er tatt, uavhengig av det enkelte fartøys oppfiskede kvantum. Regulering med maksimalkvoter er anvendelig både når deltakelsen i fiske på forhånd ikke er begrenset/kjent eller når den deltagende flåten er svært ulik med hensyn til forventet oppfisket kvantum. En maksimalkvoteregulering kan sies å ha vært vellykket dersom en ved årets/periodens begynnelse har truffet med å fastsette maksimalkvoten slik at gruppekvote akkurat er oppfisket når en kommer til årsskiftet/slutten av perioden, uten

at det har vært behov for å justere opp maksimalkvoten eller å stoppe fisket i løpet av året.

*Fartøyskvoter med maksimalkvotetillegg* – Kombinasjon av fartøy- og maksimalkvoteregulering. Fartøyskvoten er garantert mens fiske på maksimalkvotetillegget kan bli stoppet i løpet av året når gruppekvote beregnes å vil bli oppfisket innen utgangen av året.

*Overregulering* – differansen mellom summen av tildelte individuelle kvoter og gruppekvote.

*Kvotestige/ kvotenøkkel* – en tabell som for en fartøygruppe opplyser om størrelsen på kvotefaktoren for fartøy av ulik størrelse internt i gruppen. Begrepet kvotestige må ikke forveksles med «trålstigen».

«*Trålstigen*» – angir fordelingen av torsk mellom trål og øvrige fartøygrupper som en funksjon av størrelsen på den norske kvoten, stigende fra 27 % når kvoten er lav til 33 % på høye kvotenivå.

*Kvotefaktor* – Tallverdi tilordnet det enkelte trinn i kvotestigen. Uttrykker det enkelte fartøys kvotegrunnlag.

*Kvoteenheten* – blir beregnet ved å dividere gruppekvote med summen av kvotefaktorer for alle fartøyer i vedkommende gruppe. Det enkelte fartøys kvote, uten overregulering, fremkommer så ved å multiplisere fartøys kvotefaktor med kvoteenheten. Det gjøres oppmerksom på at begrepsbruken redegjort for her (ennå) ikke er standardisert over alle fiskerier.

*Hjemmelslengde* – den lengde som et fartøy hadde da vedkommende kystfiske ble adgangsregulert og som er grunnlaget for fartøys kvotefaktor.

*Faktisk lengde* – et fartøys faktiske lengde i dag, som på grunn av ombygging eller utskifting av fartøy, kan være forskjellig fra fartøys hjemmelslengde.

*Største lengde* – referer seg til en bestemt definisjon som angir hvordan, mellom hvilke punkter på fartøyet, man måler faktisk lengde.

*Kvotefleksibilitet* – adgang til å forskuttere/overføre deler av fartøy-, gruppe- og/eller nasjonal



kvote mellom år. I de senere år innført for flere bestander i fiskerisamarbeidet med andre land. Innført på fartøynivå for fartøygrupper der de individuelle kvotene ikke er overregulert.

*«Arverekkefølge»* – dersom utviklingen i fisket tilsier at en gruppekvote neppe vil bli tatt, vil reguleringene liberaliseres i løpet av året, for eksempel med økte maksimalkvotetillegg for fartøy i gruppen. I siste instans vil det om nødvendig kunne gis fritt fiske for gruppen. Dersom gruppekvoten fortsatt ikke forventes å bli tatt vil restkvote kunne overføres andre grupper. Det hersker da i mange tilfeller en ulovfestet enighet med næringen om hvilke gruppe(r) som i så fall skal gis prioritet til å fiske ufisket kvote. Dette vil normalt skje ved at Fiskeridirektoratet utsetter melding om stopp og lar vedkommende gruppe «skli over» sin gruppekvote inntil også forventet restkvote er tatt. Med kvotefleksibilitet på gruppenivå vil behovet for overføring av ufisket restkvote til andre grupper reduseres.

*Finnmarksmodellen* – opprinnelig foreslått av Finnmark Fiskerlag, derav navnet. Inndeling av lukket gruppe i kystfisket etter torsk, sei og hyse i 4 separate lengdegrupper etter hjemmelslengde (under 11 meter, 11–14,99 meter, 15–20,99 meter og 21–27,99 meter). Etablert i 2002 for å skjerme mindre fartøy i konkurransen med større og derved skape et mer rettferdig konkurransegrunnlag for fartøyene imellom enn det som var tilfelle når små og store fartøy måtte konkurrere innenfor samme gruppekvote. Muliggjør ulik grad av overregulering i hver av gruppene. Intensjonen med ordningen er imidlertid svekket etter hvert som behovet for overregulering avtar, og også fordi stadig flere fartøy har en faktisk lengde som avviker (er større enn) fra hjemmelslengden.

*Bifangstordninger* – ulike ordninger der et fartøy per tur eller for en periode må begrense fangsten av en bestemt art til maksimum en viss prosent av fartøyets totale fangst i vekt i perioden.

*Bifangstkvote* – kvote avsatt til dekning av fangst tatt under en bifangstordning.

*Periodekvote* – del av norsk kvote eller av en gruppekvote som er avsatt til fiske i en bestemt del av året. Også individuelle kvoter kan være periodisert. Har tidligere vært prøvd i flere fiskerier. Benyttes i dag i rekefisket i Nordsjøen/Skagerrak.

*Turkvote* – maksimalt kvantum et fartøy kan fiske per tur. Tidligere vanlig reguleringsform i flere pelagiske fiskerier. Kan også anvendes av

salgslagene i markedsreguleringsøyemed, men da i medhold av fiskesalgslagsloven.

*Samlekvote* – for å øke fleksibiliteten i den praktiske utøvelsen av fiske ble fartøy under 15 meter i årene 2001–2006 regulert med en samlekvote av torsk, sei og hyse der de tre artene ble kvoteavregnet med forskjellige «priser», kalt torskseekvivalenter. Sett fra fiskers ståsted fungerte ordningen bra, det viste seg imidlertid svært vanskelig å fastsette relative priser som kunne klare å holde fisket, spesielt av torsk, innenfor gruppekvoten. Dessuten ble bestands- og kvotesituasjonen for sei og hyse etter hvert så god at ordningen kunne avvikles.

*Rederikvoteordningen og driftskvoteordningen* – varianter av kvoteordninger der et fartøy tildeles høyere kvote mot at et annet fartøy tas ut av fiske for en periode. Ordningene er ikke operative i dag.

*Slumpfiskordningen* – ordning for havfiskeflåten der Fiskeridirektoratet kan gi tillatelse til at inntil 20 % av fartøykvoten av det enkelte fiske-slag kan fiskes med et annet fartøy som tilhører samme fartøygruppe. Fartøyet som avgir kvote må ha fisket minst 30 % av kvoten før kvotemottakende fartøy kan starte fiske. For torsk kan fiske på slike kvoter ikke starte før 1. juli. Ordningen har vært operativ siden 2005. Årlig har det vært søkt om 100–150 overføringer av kvote i medhold av ordningen. I 2014 er omfanget redusert til det halve grunnet økt bruk av ordninger med kvotefleksibilitet over årsskiftet.

*Samfiskeordningen* – ordning etablert i 2010 der 2 fartøy, begge i lukket gruppe under 11 meter i fisket etter torsk, hyse og sei, på bestemte vilkår kan drive samfiske. Det passive fartøyet i samfiskelaget kan ikke drive fiske eller lande fangst i den tiden fartøyene er påmeldt samfisket. Ordningen fungerer som et substitutt for en strukturkvoteordning for denne gruppen. Tilsvarende ordninger administrert av Norges Sildesalgslag finner en også i pelagisk sektor.

*Kvotebytte* – I 2014 hadde man en situasjon med meget knappe fartøykvoter, mindre enn en last, av henholdsvis Barentshavslodde og lodde ved Island/Jan Mayen. Det ble da etablert en ordning der ringnotfartøy innbyrdes kunne bytte kvotene i de to områdene. Denne ordningen er videreført i 2015, og samtidig er det etablert en lignende ordning der en trålkvote av lodde i Barentshavet kan byttes mot et kvantum kolmulekvote. Partene bestemmer selv bytteforholdet. I 2016 er det etablert en ordning der

ringnotfartøy kan bytte kvote av Nordsjøsild mot kvote av lodde ved Island/Jan Mayen.

*Ekstrakvoter – kvoter avsatt for å dekke spesielt tilgodesette formål* – etter at støtteavtalen ble avviklet og subsidiene til næringen opphørte, er det etablert en rekke kvoteordninger, spesielt innen torskefiskeriene, som er ment å tilgode ulike politisk prioriterte formål; bonusordning for levendelagring, ferskfiskkvoteordning, distriktskvote, agnkvoter, rekrutteringskvoter, kystfiskekvote som kan tildeles fartøy i åpen gruppe i det geografiske virkeområdet til Sametingets søkerbaserte tilskuddsordning, forskningskvote, skolekvoter, lærlingekvoter etc. Slike kvoter kan enten trekkes fra norsk kvote før fordeling på grupper, eller fra en gruppekvote, og fordeles etter andre kriterier enn de ordinære kvotene. I tillegg er det i torsk- og hysefisket nord for 62<sup>0</sup>N avsatt et kvantum for å dekke det uregistrerte uttaket i fritids- og turistfisket.

*Struktur- og enhetskvoteordninger* – spesielle kvoteordninger som legger til rette for at et fartøys kvotegrunnlag i enkeltfiskerier kan økes gjennom tildeling av strukturkvoter eller (før 2005) enhetskvoter. Det er en forutsetning at et annet fartøy tas ut av fiske og oppgir sitt kvotegrunnlag (avgivende fartøy). Alle fartøy med adgang til lukkede fiskerier, unntatt fartøy under 11 meter hjemmelslengde (i makrellfisket 13 meter), er i dag omfattet av strukturkvoteordninger. En strukturkvote kan fordeles på flere fartøy.

*Grunnkvote* – betegner fartøyets opprinnelige kvotegrunnlag.

*Strukturkvoter* – betegner de tillegg til grunnkvoten som er tildelt fartøyet gjennom bruk av strukturkvoteordningen.

*Splitting* – tillatelse til oppsplitting av driftsgrunnlag innebærer at et rederi som for eksempel eier et fartøy med torsk- og reketrållatelse, kan inngå avtale med et annet rederi som eier et fartøy med bare torsketrållatelse som driftsgrunnlag, om oppgivelse av sin reketrållatelse for tildeling av tilsvarende tillatelse til andre rederiets fartøy. Forutsetningen for oppsplitting er at fartøyet som oppgir en tillatelse eller en årlig deltageradgang har et tilfredsstillende driftsgrunnlag etter oppgivelsen av tillatelse/årlig deltageradgang. For å unngå «knoppskyting» av tillatelser er det videre en forutsetning at mottakende fartøy har et tilfredsstillende driftsgrunnlag før oppsplittingen.

*Kvotepakker* – enkelte tillatelser eller deltageradganger gir adgang til fiske avgrenset til ett fiskeslag, for eksempel en kolmuletrållatelse. Andre tillatelser omfatter flere arter, en kvotepakke. For eksempel omfatter kystflåtens deltageradgang i torskefiskeriene nord for 62<sup>0</sup> N bestandene av torsk, hyse og sei, og en ringnottillatelse omfatter blant annet sild, makrell og lodde. Dagens regelverk gir kun anledning til å splitte en kvotepakke på flere mottagende fartøy når avgivende fartøy tas ut av merkeregisteret og kondemneres i forbindelse med strukturering.

*Leiefartøyordningen* – ved forlis og havari, og ved kontrahering av nybygg, kan det gis midlertidig tillatelse til å benytte leiefartøy for å ta kvotene til et fartøy som har hatt adgang til å delta i lukkede fiskerier.

## Vedlegg 2

### Referanser

- Grimsrud K., Lindholt L. og Greaker M. (2015): *Resource Rent in Norwegian Fisheries*. Discussion Paper No. 827 2015, SSB.
- Hannesson (2005), *Fiskerettigheter og ressursrente*, SNF-rapport nr. 05/05
- Helgasson T. og Steinsson, S. (2010): *Tildeling av fiskekvoteandeler ved å integrere omdisponering og anbudsmarkedet*. Følgedokument 8.
- NOU 2005: 10 *Lov om forvaltning av viltlevende marine ressurser – Havressursloven*.
- NOU 2006: 16 *Strukturvirkemidler i fiskeflåten*.
- NOU 2014: 13 *Kapitalbeskatning i en internasjonal økonomi*.
- NOU 2014: 16) *Sjømatindustrien – Utredning om sjømatindustriens rammevilkår*.
- Meld. St. 4 (2015–2016) *Bedre skatt – En skattereform for omstilling og vekst*.
- Meld. St. 10 (2015–2016) *En konkurransekraftig sjømatindustri*
- OECD (2015), *Green Growth in Fisheries and Aquaculture*.
- Ot.prp. nr. 20 (2007–2008) *Om lov om forvaltning av viltlevende marine resursar (havressurslova)*
- Ot.prp. nr. 3 (2004–2005) *Om lov om endring i lov 3. juni 1983 nr. 40 om saltvannsfiske mv (avgiftsheimel)*
- Steinshamn (2005), *Ressursrenten i norske fiskerier*. SNF rapport nr. 06/05.
- St.meld. nr. 21 (2006–2007) *Strukturpolitikk for fiskeflåten*.
- 
-

# Norges offentlige utredninger

## 2015 og 2016

### **Statsministeren:**

#### **Arbeids- og sosialdepartementet:**

NOU 2015: 6 Grunnlaget for inntektsoppgjørene 2015  
NOU 2016: 1 Arbeidstidsutvalget  
NOU 2016: 6 Grunnlaget for inntektsoppgjørene 2016  
NOU 2016: 13 Samvittighetsfrihet i arbeidslivet

#### **Barne-, likestillings- og inkluderingsdepartementet:**

NOU 2015: 4 Tap av norsk statsborgerskap

#### **Barne- og likestillingsdepartementet:**

NOU 2016: 16 Ny barnevernslov  
NOU 2016: 17 På lik linje

#### **Finansdepartementet:**

NOU 2015: 1 Produktivitet – grunnlag for vekst og velferd  
NOU 2015: 5 Pensjonslovene og folketrygdreformen IV  
NOU 2015: 9 Finanspolitikk i en oljeøkonomi  
NOU 2015: 10 Lov om regnskapsplikt  
NOU 2015: 12 Ny lovgivning om tiltak mot hvitvasking og terrorfinansiering  
NOU 2015: 14 Bedre beslutningsgrunnlag, bedre styring  
NOU 2015: 15 Sett pris på miljøet  
NOU 2016: 2 Endringer i verdipapirhandelloven – flagging og periodisk rapportering  
NOU 2016: 3 Ved et vendepunkt: Fra ressursøkonomi til kunnskapsøkonomi  
NOU 2016: 5 Omgåelsesregel i skatteretten  
NOU 2016: 11 Regnskapslovens bestemmelser om årsberetning mv.  
NOU 2016: 15 Lønnsdannelsen i lys av nye økonomiske utviklingstrekk  
NOU 2016: 20 Aksjeandelen i Statens pensjonsfond utland  
NOU 2016: 23 Innskuddsgaranti og krisehåndtering i banksektoren

#### **Forsvarsdepartementet:**

NOU 2016: 8 En god alliert – Norge i Afghanistan 2001–2014  
NOU 2016: 19 Samhandling for sikkerhet

#### **Helse- og omsorgsdepartementet:**

NOU 2015: 11 Med åpne kort  
NOU 2015: 17 Først og fremst  
NOU 2016: 25 Organisering og styring av spesialisthelsetjenesten

#### **Justis- og beredskapsdepartementet:**

NOU 2015: 3 Advokaten i samfunnet  
NOU 2015: 13 Digital sårbarhet – sikkert samfunn  
NOU 2016: 9 Rettferdig og forutsigbar – voldsskadeerstatning  
NOU 2016: 10 Evaluering av garantireglene i bustadoppføringslova  
NOU 2016: 24 Ny straffeprosesslov

#### **Klima- og miljødepartementet:**

NOU 2015: 16 Overvann i byer og tettsteder

#### **Kommunal- og moderniseringsdepartementet:**

NOU 2015: 7 Assimilering og motstand  
NOU 2016: 4 Ny kommunelov  
NOU 2016: 18 Hjertespråket

#### **Kulturdepartementet:**

NOU 2016: 12 Ideell opprydding

#### **Kunnskapsdepartementet:**

NOU 2015: 2 Å høre til  
NOU 2015: 8 Fremtidens skole  
NOU 2016: 7 Norge i omstilling – karriereveiledning for individ og samfunn  
NOU 2016: 14 Mer å hente

#### **Landbruks- og matdepartementet:**

#### **Nærings- og fiskeridepartementet:**

NOU 2016: 21 Stiftelsesloven  
NOU 2016: 22 Aksjelovgivning for økt verdiskaping  
NOU 2016: 26 Et fremtidsrettet kvotesystem

#### **Olje- og energidepartementet:**

#### **Samferdselsdepartementet:**

#### **Utenriksdepartementet:**

NOU 2016: 8 En god alliert – Norge i Afghanistan 2001–2014

Bestilling av publikasjoner

Offentlige institusjoner:

Departementenes sikkerhets- og serviceorganisasjon

Internett: [www.publikasjoner.dep.no](http://www.publikasjoner.dep.no)

E-post: [publikasjonsbestilling@dss.dep.no](mailto:publikasjonsbestilling@dss.dep.no)

Telefon: 22 24 00 00

Privat sektor:

Internett: [www.fagbokforlaget.no/offpub](http://www.fagbokforlaget.no/offpub)

E-post: [offpub@fagbokforlaget.no](mailto:offpub@fagbokforlaget.no)

Telefon: 55 38 66 00

Publikasjonene er også tilgjengelige på  
[www.regjeringen.no](http://www.regjeringen.no)

Trykk: 07 PrintMedia – 12/2016