

Høringsnotat

Fordeling av strukturegevinst fra utløpt tidsbegrensning i strukturvoteordningen

Høringsfrist: 7. oktober 2022

Innhold

1	Innledning	1
1.1	Definisjon og avgrensning	2
2	Nærmere om strukturering, strukturgrad, fartøygrupper og utløp av tidsbegrensningen	5
2.1	Bakgrunn.....	5
2.2	Litt om flåten – sammensetning, viktigste arter og grad av struktur.....	7
2.2.1	Fremtidig utvikling.....	11
3	Alternative modeller for strukturgevinstfordeling	14
3.1	Modell 1 – Fordeling relativt etter grunnkvote til nye grupper (faktisk lengde)	17
3.2	Modell 2 – Fordeling relativt etter grunnkvote til nåværende gruppe	18
3.3	Modell 3 – Fordeling relativt etter grunn- og strukturkvote, til nåværende grupper	18
3.4	Andre fordelingsmodeller	20
4	Konsekvensvurdering av ulike modeller	26
4.1	Konsekvenser av Modell 1 (sett opp mot Modell 2)	26
4.2	Konsekvenser – Modell 2	30
4.3	Konsekvenser – Modell 3	32
4.4	Andre fordelingsmodeller	33
4.5	Andre relevante problemstillinger	34
4.6	Økonomiske, administrative og geografiske konsekvenser	36
4.6.1	Økonomiske konsekvenser.....	36
4.6.2	Administrative konsekvenser	37
4.6.3	Geografiske konsekvenser.....	38
5	Hva ber vi om høringsinstansene uttale seg om?	39
	Vedlegg: Utdrag fra Fiskeridirektoratets rapport om strukturgevinst	40
	Lønnsomhet i fartøygrupper, driftsmargin 2007–2020.....	44

1 Innledning

I Meld. St. 32 (2018-2019) – heretter kalt kvotemeldingen – foreslo regjeringen Solberg at eksisterende strukturkvoter kunne gis 15 år lengre levetid på tidsbegrensningen, etter søknad om frivillig konvertering. Denne konverteringen ville bare gjelde for en andel av strukturkvoten. Konverteringen ville gi en andel av strukturkvoten lengre levetid, beregnet ut fra den neddiskonterte verdien av strukturkvoten – der diskonteringsrenten ble satt til 10 %. For eksempel ville en strukturkvote som er retildelt for 8 av totalt 20 år, innebære at om lag 75 % av strukturkvoten kunne konverteres til strukturkvote med 15 års lengre levetid (12 + 15 = 27 år). Det ville innebære at 25 % av strukturkvotefaktoren gikk til umiddelbar fordeling (som strukturgevinst). Av denne strukturgevinsten fra konvertering ble det foreslått at 20 % skulle gå til samme kvotebeholdning som det som tilfaller fra fremtidig avkorting, og at størstedelen (80 %) skulle gå til fordeling til fartøygruppen.

Stortinget sa ved behandling av kvotemeldingen i mai 2020 nei til den løsningen som var skissert av regjeringen, både til en statlig kvotebeholdning (også kalt fellesskapets kvotebeholdning) og til at det skulle gis anledning til forlengelse av tidsbegrensningen i strukturkvoteordningen. Videre la Stortinget følgende føring for fordeling av strukturgevinst fra utløpte strukturkvoter:

«Stortinget ber regjeringen sørge for at ved utløp av tidsbegrensningen for strukturkvoter fordeles strukturgevinsten til den fartøygruppen fartøyet tilhører når tidsbegrensningen inntreer, og fordeles relativt etter grunnkvote. Ved opprettelse av strukturkvote fordeles strukturgevinsten som oppstår ved avkorting, til den fartøygruppen fartøyet tilhører, og fordeles relativt etter grunnkvote. For ringnotgruppen og pelagisk trål fordeles strukturgevinsten når tidsbegrensningen inntreer etter dagens gruppetilhørighet.»

Vedtaket må ses i sammenheng med at Stortinget sluttet seg til regjeringens forslag om at gruppeinndelingen i kystflåten skulle skje etter faktisk lengde-, heller enn hjemmelslengdeintervall, og at fartøygruppene torsketrål og seitrål, samt ringnot og pelagisk trål, skulle slås sammen. Et annet sentralt vedtak i forbindelse med stortingsbehandlingen av kvotemeldingen var at Stortinget ba regjeringen – før iverksettelse av Stortingets beslutninger – å foreta konsekvensutredning av eventuelle elementer i beslutningene ved behandlingen av kvotemeldingen som ikke var konsekvensutredet gjennom meldingen. Et slikt vedtak var Stortingets vedtak om strukturgevinstfordeling.

I det dette høringsnotatet sendes ut på høring, er det om lag 4,5 år til tidsbegrensningen utløper på strukturkvoter første gang. 31. desember 2026 vil strukturkvoter som første gang ble tildelt i 2007 (etter strukturpausen) ha nådd sin 20 års «løpetid». Det haster derfor med å gjennomføre en konsekvensvurdering av Stortingets vedtak. I tillegg vil sittende regjering vurdere alternativer til Stortingets vedtak. Formålet med høringsnotatet er å belyse konsekvenser av flere ulike modeller, som kan gi et godt grunnlag for de prosesser som må gjennomføres i organisasjonene og andre relevante interessenter, og som kan gi grunnlag for gode hørings svar. Regjeringen vil på bakgrunn av denne prosessen utarbeide en ny melding til Stortinget som blant annet omfatter fordeling av strukturgevinst, der Stortingets vedtak vedrørende strukturgevinst konsekvensvurderes og det skisseres mulige alternativer til vedtaket fra mai 2020. Det er en målsetting å oppnå en endelig avklaring av dette og flere andre spørsmål, med størst mulig oppslutning fra næringen og med en bredest mulig tilslutning i Stortinget, slik at løsningen kan skape ro og stå seg over tid.

Dette høringsnotatet omhandler derfor noen modeller for hvordan strukturgevinst fra utløpte strukturkvoter kan fordeles, samt noen betraktninger rundt mulige avgjørende forhold. Å synliggjøre alle mulige mekanismer for hvordan strukturgevinsten fra utløpt tidsbegrensning kan fordeles, og å vurdere konsekvensene av disse, er nær sagt umulig ettersom mulighetene er svært mange. Noen fordelingsmekanismer er likevel mer nærliggende å vurdere enn andre, eksempelvis de mekanismer som har vært pekt på i Stortingets vedtak nylig, og de som er skissert i tidligere stortingsmeldinger – i særdeleshet St.meld. nr. 21 (2006-2007) da tidsbegrensningen på strukturkvoter ble innført.

I det følgende trekkes det derfor opp tre modeller for fordeling av strukturkvoter når tidsbegrensningen utløper: Den første – nullalternativet – er den som skisseres av Stortingets ved behandlingen av kvotemeldingen i mai 2020. For å evaluere denne trekkes det opp to nærliggende alternativer: Den ene er mer i overensstemmelse med de signaler som ble skissert i St. Meld. 21 (2006-2007) der strukturgevinsten fordeles blant de gjenværende fartøy i gruppene, der gruppene i kystflåten er definert etter hjemmelslengde, heller enn faktisk lengde som var utfallet etter Stortingets behandling. Et annet nærliggende alternativ er en fordeling på grunn- og strukturkvote, mer i tråd med slik strukturgevinsten *fra avkorting* er fordelt hittil. I tillegg blir det skissert noen alternative tilnærminger til fordeling av strukturgevinst, herunder forskjeller fra de tre modellene og mulige konsekvenser.

Dette høringsnotatet er bygget opp rundt diskusjonen om strukturgevinstfordeling fra utløpt tidsbegrensning på strukturkvoter. Etter et avsnitt hvor vi gjør en avgrensning av problemstillingen og presenterer noen sentrale definisjoner, vil vi i neste kapittel gå litt nærmere inn på hvilke problemstillinger som reises ved fordeling av strukturgevinst, opp mot utstrekningen av strukturkvoter i flåten i dag. I kapittel 3 presenteres de ulike modellene for fordeling av strukturgevinst og i kapittel 4 gjøres et forsøk på å evaluere overskuelige konsekvenser som følge av de ulike modellene. Konsekvensene som søkes belyst dreier seg i hovedsakelig om de effektene modellene har for næringen med tanke på insentiver, fordeling og konsentrasjon, og der det avslutningsvis i kapittel 5 inkluderes omtale av de økonomiske, administrative og geografiske konsekvenser.

1.1 Definisjon og avgrensning

Strukturen i fiskeflåten bestemmes av flåtens sammensetning. Et hovedskille i fiskerinæringen går mellom dem som deltar i åpne fiskerier og de som har deltakeradgang eller konsesjon i lukkede fiskeri, med begrenset deltakelse. Den begrensede deltakelsen i lukket gruppe medfører større stabilitet i kvotegrunnlaget. I åpne fartøygrupper konkurrerer fartøyene i større grad om kvoten avsatt til den åpne gruppen. For åpne grupper trengs ingen særskilt tillatelse til å fiske, utover de krav som stilles i deltakerloven og tilhørende forskrifter.

Begrepet *strukturering* brukes om å flytte ett eller flere fartøys kvoter over på ett og samme fartøy. En forutsetning for strukturering er dermed en viss stabilitet i kvotegrunnlaget, og som sådan gjelder ikke strukturbegrepet for fartøy i åpne grupper. Videre ligger det en forutsetning om at myndighetene tildeler strukturkvoten, og at vilkårene for dette er oppfylt.

Strukturen i åpne grupper endres også over tid, men det skjer som følge av at fiskere og fartøy trekkes ut av fiske eller kommer til, basert på aktørenes beslutninger. Det skjer imidlertid uten at en «transaksjon av en kvote» finner sted, og avgjørende for beslutningen er lønnsomheten i fisket (i alle fall fra et teoretisk perspektiv).

En overdratt kvote som tidligere tilhørte et annet fartøy og som legges til fartøyets grunnkvote/hovedtillatelse kalles en strukturkvote. I Meld St 32 (2018-2019) defineres den slik (på s. 127):

Strukturkvote: Tillegg til grunnkvoten som fartøyet har fått gjennom bruk av strukturvoteordningen. Tildeles i dagens system for ett år om gangen og kan maksimalt retildeles i inntil 20 eller 25 år.

Strukturvoteordningen: Ordning som legger til rette for at et fartøy kan øke kvotegrunnlaget, ved å tildeles strukturkvote som følge av at et annet fartøy tas ut av fiske og oppgir sitt kvotegrunnlag. En strukturkvote kan fordeles på flere fartøy.

I NOU 2016: 26 (s. 109) gis følgende forklaring på 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 strukturvoteordninger. En strukturkvote kan fordeles på flere fartøy.

Dagens struktur i fiskeflåten er ikke et resultat alene av aktørenes benyttelse av strukturvoteordninger fra 2004 for kystflåten og 2005 for havfiskeflåten, eller de forutgående enhetskvoteordningene for havfiskeflåten. En forutsetning for å benytte disse har vært at fiskeriene har vært lukket. Noen fartøygrupper i havfiskeflåten (trål) har vært lukket siden de kom inn i norske fiskerier, mens andre ble lukket etter hvert; ringnot i 1973, konvensjonell havfiskeflåte ved lukkingen av konvensjonelt torskefiske i 1990 og utskilt som egen reguleringsgruppe i 1994. Før ble det fra myndighetene brukt store midler over Hovedavtalen for å ta ut overflødig fangstkapasitet gjennom eksempelvis kondemneringsordninger, både i åpne og lukkede fiskerier, fra 1960-tallet og helt fram til 2009.

I dette kapitlet er det imidlertid strukturvoteordningene som gjennomgås, med tanke på deres relativt korte historikk og spørsmål relevant for fordeling av strukturgevinst når tidsbegrensningen i strukturvoteordningen starter å utløpe ved utgangen av 2026.

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

- 1) *Strukturgevinst fra avkorting:* I kystflåten (og i noen grupper av havfiskeflåten) har det ved strukturering blitt foretatt en avkorting av det uttatte fartøyets kvote, før det tildeles som strukturkvote til det overtakende fartøyet. Tidligere ble 20 % av det utgående fartøys kvote avkortet, og fordelt på de gjenværende fartøyene i gruppen (også det overtakende). I noen grupper, som i kystnotgruppen etter NVG-sild har dette i hovedsak skjedd ved at avkortingsandelen har blitt trukket fra sum kvotefaktorer i gruppen, slik at kvoteenheten har økt for de gjenværende faktorene. I lukket gruppe kyst i nord, har avkortede strukturkvoter blitt fordelt på gjenværende faktorer gruppevis for å ta høyde for at fordelingen fant sted i den gruppen struktureringen ble foretatt, og får å opprettholde den interne fordelingen mellom lengdegrupper
- 2) *Strukturgevinst fra uttatte/uttatte deltakeradganger:* For fartøygrupper uten tilgang til struktur har det likevel vært tatt ut deltakeradganger som følge av kondemnering, eller av

andre årsaker (forlis, aldersgrenseproblematikk, mv.). Disse har blitt fordelt på samme måte som strukturegevinst fra avkorting, avhengig av gruppe.

- 3) *Strukturegevinst fra utløpt tidsbegrensning på strukturkvoter:* Strukturkvoteordningene som ble innført i 2004 og 2005 for henholdsvis kyst- og havfiskeflåten, ble i 2007 gitt en tidsbegrensning. For nyinnlåste strukturkvoter i 2007 eller seinere ble tidsbegrensningen 20 år, mens strukturkvoter tildelt første gang før 2007 ble gitt en tidsbegrensning på 25 år (regnet fra 2008). Ingen strukturkvoter er hittil utløpt, men det nærmer seg utløp for mange.

Dette høringsnotatet omhandler som nevnt den sistnevnte formen for strukturegevinst (3) selv om det er viktig å ha i mente de to andre typene, og forskjellene mellom de tre. I tillegg er strukturegevinst fra avkorting og fra utløpt tidsbegrensning uløselig knyttet til hverandre, men inntreffer med 20 eller om lag 28 års mellomrom.

2 Nærmere om strukturering, strukturgrad, fartøygrupper og utløp av tidsbegrensningen

For å belyse den utfordring som foreligger med tanke på fordeling av strukturgevinst (ved utløp av tidsbegrensning for strukturkvoter) er det nødvendig å gå litt dypere inn i bakgrunnen for dette, og andre forhold i dagens fiskerinæring. Her vil vi derfor trekke opp noen sentrale bakenforliggende faktorer vedrørende den gjeldende strukturkvoteordningen, litt om dagens fiskeflåte og innslaget av strukturkvoter, samt hvilke utviklingstrekk man kan se for seg inntreffer før strukturgevinstfordelingen inntreffer – i hovedsak i 2027 og 2032.

2.1 Bakgrunn

Strukturkvoteordningene, slik vi kjenner dem i dag med tidsbegrensning ble iverksatt medio 2007, etter forutgående strukturkvoteordninger uten forhåndsfastsatt tidsbegrensning i kystflåten fra 2004 og i havfiskeflåten fra 2005. Før det igjen var det enhetskvoter i havfiskeflåten med en forhåndsfastsatt tidsbegrensning med varighet på mellom 5 og 18 år i perioden fra 1990 til 2005. Da tidsbegrensningen ble satt i den nye strukturkvoteordningen i 2007 var bakgrunnen å sørge for at effektiviseringen i flåten skulle komme flere til gode enn utelukkende de som hadde strukturert selv. I tillegg kan det hevdes at tidsbegrensningen har gitt strukturkvoteordningen legitimitet, siden en strukturordning uten forhåndsfastsatt tidsbegrensning står i større motsetning til prinsippet om at fiskeressursene tilhører fellesskapet, og at det potensielt kunne gi fellesskapet mindre igjen av de verdier som skapes. I St.meld. nr. 21 (2006-2007) begrunnes det også med at tidsbegrensningen vil motvirke tendensene til økt eierkonsentrasjon og geografisk konsentrasjon.

Strukturkvoteordninger er innført i de aller fleste lukkede fiskerier, men fartøy med hjemmelslengde under 11 meter (under 13 meter for kystnot makrell) og for enkelte fiskeslag (kongekrabbe, leppefisk, reketrål over 65 fot i nord, snøkrabbe, rødåte, trål m.fl.) har hittil ikke hatt anledning til å strukturere. Anledningen til å strukturere er gitt av to ulike forskrifter, henholdsvis «Forskrift om strukturkvoteordninger mv. for havfiskeflåten» av 4. mars 2005, nr. 193 og «Forskrift om spesielle kvoteordninger for kystfiskeflåten», av 7. november 2003, nr. 1309. I sistnevnte beskrives strukturkvoteordningen i kap. 3, i §§ 7-12.

Formålet med strukturkvoteordningene er litt ulikt definert i forskriftene for henholdsvis hav- og kystfiskeflåten. I sistnevnte, i § 2, heter det at: «*[S]strukturordningene har som formål å legge til rette for en positiv utvikling av de ulike fartøygruppene i kystflåten, ved å gjøre det mulig å utvide kvotegrunnlaget for det enkelte fartøy og derved legge opp en drift som sikrer virksomhet over en størst mulig del av året, og å legge til rette for spesialisering av driften og derved et mer lønnsomt driftsopplegg for det enkelte fartøy.*» For havfiskeflåten heter det i forskriftens formålsparagraf at: «*Forskriften har som formål å bidra til en tilpasning av den enkelte fartøygruppe til ressursgrunnlaget og et bedret driftsgrunnlag for det enkelte fartøy, ved å legge til rette for å redusere antall fartøy i gruppen.*» Formålet med strukturkvoteordningen i havfiskeflåten synes sterkere knyttet til å bringe fangstkapasitet i overensstemmelse med tilgjengelig ressursgrunnlag, mens det for kystfiskeflåten er et ønske om at fartøyene skal kunne drive helårlig og lønnsomt. Begge disse hensyn vil legge til rette for en mer lønnsom drift. Av § 14 i Havressursloven, som hjemler de spesielle kvoteordningene, heter det at: «*Som ledd i ei tilpassing av fiskeflåten til ressursgrunnlaget kan departementet i forskrift gje*

reglar om høgare kvote for enkeltfartøy når anna fartøy permanent eller mellombels vert teke ut av haustingsverksemda».

Begge disse strukturkvoteordningene har sitt opphav i de strukturkvoteordningene som ble iverksatt for fiskeflåten under regjeringen Bondevik II. Da hadde de fleste av fartøygruppene i havfiskeflåten hatt tilgang til enhetskvoteordninger i noen år, med 13 års varighet, eller 18 dersom uttatt fartøy ble kondemnert. Strukturkvoter i kystfiskeflåten ble introdusert for næringen gjennom St.meld. nr. 20 (2002-2003) «Strukturtiltak i kystfiskeflåten». Den der skisserte strukturkvoteordningen for fartøy i størrelsesgruppene over 15 meter ble vedtatt i Stortinget og ble gjennomført fra 1. januar 2004. Den gang uten forhåndsfastsatt tidsavgrensning, 20 pst. avkorting ved strukturering, kondemneringskrav og et kvotetak på tre ganger grunnkvoten. I tillegg til strukturkvoteordning, ble det innført en kondemneringsordning for fartøy under 15 meter og en driftsordning for alle kystfartøy (opprinnelig kun fartøy fra Finnmark, Troms og Sogn og Fjordane) hvor fartøy kunne utveksle kvoter mellom fartøy innenfor ett år, men ikke mer enn tre år i løpet av en femårsperiode.

Strukturkvoteordningen som trådte i kraft for fartøygruppene i havfiskeflåten i mars 2005 kom til erstatning for de ulike enhetskvoteordningene som gjaldt for disse, og innretningen for ordningen ble hørt gjennom høringsnotatet «Strukturkvoteordninger for havfiskeflåten», datert 26. november 2004. I den forbindelse fikk de rederiene som ble tildelt enhetskvote før iverksettelsen av strukturkvoteordningen anledning til å konvertere disse til strukturkvoter uten forhåndsfastsatt tidsbegrensning. «Strukturkvoten ble i slike tilfeller avkortet med 7 prosent av den enhetskvoten som tildeles, for hvert år det var tildelt enhetskvote til og med 2003, eller 5 prosent pr år for de som fylte vilkårene for å bli tildelt enhetskvote i inntil 18 år. Så godt som alle enhetskvoter ble konvertert, og disse utgjør over halvparten av strukturkvotene i dag.» I teorien skulle da en torsketråler som benyttet enhetskvoteordningen for første gang i 1997, som gjennom uttak av ett fartøy som hadde en levetid i 18 år (til og med 2014), få en avkorting av på totalt 35 % av kvoten for bruk frem til 2003. Fartøyet ville da fra 2005 sitte igjen med 65 prosent av den opprinnelige enhetskvoten som strukturkvote – uten forhåndsfastsatt tidsbegrensning. Ved endringen i 2007 ville det i det gitte eksempelet være slik at 65 % av den opprinnelige enhetskvoten ville få en varighet frem til og med 2032.

For begge strukturordningene er det satt kvotetak for maksimal kvotestørrelse for det enkelte fartøy, en grense som har endret seg for de fleste fartøygruppene siden strukturering ble tillatt. Kvotetakene har dessuten ulik innretning i havfiskeflåten og i kystfiskeflåten. Mens det i kystfiskeflåten er knyttet kvotetak relatert til størrelsen på grunnkvoten, eksempelvis maksimalt fire ganger grunnkvoten (inkl. grunnkvoten) dersom fartøyet har hjemmelslengde under 15 meter og strukturer kun i en av bunnfisk- eller pelagisk sektor. Det innebærer at et fartøy med hjemmelslengde 11 meter, maksimalt kan samle 12,8 kvotefaktorer for torsk (på en grunnkvote på 3,19 faktorer¹), mens et fartøy med hjemmelslengde på 14 meter (og en grunnkvote på 5,23 kvotefaktorer) kan strukturere inn totalt 20,9 faktorer innen torsk. For havfiskeflåten settes det typisk et øvre tak som er likt for alle fartøy, uavhengig av størrelsen på grunnkvoten (hovedtillatelsen). Disse grunnkvotene er i enkelte grupper relativt like (torsketrål, seitrål og konvensjonell havfiskeflåte), men kan variere noe mer i andre – som ringnot. For torsketrål er kvotetaket fire faktorer, mens kvotetaket i konvensjonell havfiskeflåte er fem faktorer og for ringnot 850 basistonn.

¹ Etter gjeldende kvotestige for torsk nord for 62°N (avrundet).

Havfiskeflåten har i tillegg hatt eierkonsentrasjonsregler gjennom konsesjonsforskriften (eller i deltakerforskriften for konvensjonelle havfiskefartøy) som setter en grense for hvor stor del andel av gruppeknoten som kan kontrolleres av en eier. Disse eierbegrensningene setter begrensninger for følgende fartøygrupper (med maksimal andel i parentes): Torsketrål² (13,7 %, men med noen andre grenser når fartøy og industribedrift har samme eier), pelagisk trål (20 %), seitrål (30 %), ringnot (6,5 %) og konvensjonell havfiskeflåte (15 %), hvor en eier kan kontrollere mellom 6,5 og 30 % av gruppeknotene avhengig av fartøygruppe. Samtidig beregnes eierskap til kvote som; 100 % dersom en eier mer enn 50 %, den nøyaktige eierandelen dersom en eier mellom 20 og 50 %, og ingenting dersom eieren har mindre enn 20 % eierandel.

Strukturkvoteordningen som ble gjeninnført i 2007 med forhåndsfastsatt tidsbegrensning (på respektive 20 eller 25 år fra 2008 dersom struktureringen fant sted før strukturpausen inntrådte) innebar en vesentlig endring fra den forutgående ordningen der strukturkvotene ikke ble gitt en forhåndsfastsatt tidsbegrensning.

2.2 Litt om flåten – sammensetning, viktigste arter og grad av struktur

Strukturering i flåten har pågått over lang tid, også gjennom konderingsordninger før og mens enhets- og strukturkvotene ble igangsatt. Enhetskvoteordningene virket utelukkende for havfiskeflåten og ble igangsatt første gang i 1984 for ferskfisk- og rundfrysetrålere, men endret i 1997 og i 2000. Ordningen ble innført for andre fartøygrupper på andre tidspunkt; ringnot (1996), grønlandsrekefiskere (1994), konvensjonell havfiskeflåte (2000) og seitrål (2001). Levetiden på enhetskvotene var ved de siste ordningene generelt for 13 år, eller 18 år dersom fartøyene som ble tatt ut av fisket ble konderert. Enhetskvoteordningene for havfiskeflåten ble erstattet av en strukturkvoteordning i 2005. Da ble det for eksisterende enhetskvoter gitt anledning til å konvertere disse til strukturkvoter, der størrelsen på kvoten ble fastsatt proporsjonalt etter gjenværende levetid på den eksisterende enhetskvoten.

Dagens strukturkvoteordning ble innført for kystflåten i 2004, for fartøy på eller over 15 meter hjemmelslengde, og utvidet til å gjelde fartøy på eller over 11 meters hjemmelslengde i 2007. Disse var alle gitt uten tidsbegrensning, men det ble innført tidsbegrensning etter at strukturstoppen, som ble innført i 2005 og varte til medio 2007, opphørte (i etterkant av strukturutvalgets innstilling og strukturmeldingen): Eksisterende strukturkvoter, tildelt første gang før strukturstoppen, ble underlagt en tidsbegrensning på 25 år fra 2008, mens strukturkvoter tildelt første gang etter strukturstoppen ble underlagt en tidsbegrensning på 20 år.

I disse dager er det derfor kun om lag 4,5 år til tidsbegrensningen for enkelte av strukturkvotene utløper, strukturkvoter som ble tildelt første gang i 2. halvår 2007, med utløpt tidsbegrensning 31. desember 2026. Om lag halvparten av samlet kvotegrunnlag er i dag knyttet til strukturkvoter, og som følge av tidspunkt for bruk av strukturkvoteordningen skjer de største utløp av tidsbegrensningen ved utgangen av 2027 og 2032, for de fleste fartøygrupper. I Tabell 1 under gjennomgås strukturgraden i et knippe toneangivende fartøygrupper i fiske etter de viktigste fem artene i norske fiskerier (torsk, sei, hyse, makrell og NVG-sild), med tanke på når tidsbegrensningen utløper, sammen med

² For torsketrålerne er kvotetaket oppgitt som totalt antall kvotefaktorer, ikke som prosent av gruppeknoten. Forskriften setter en eierskapsbegrensning på «...ikke (...) flere fartøy enn det antallet som til sammen vil bli tildelt inntil tolv kvotefaktorer». Andelen av tolv kvotefaktorer av det totale antallet (87,8915) blir da 13,65 prosent.

strukturgraden (andel av totale kvotefaktorer knyttet til strukturkvoter) for de ulike fartøygruppene i de enkelte fiskeriene.

Samlet førstehåndsverdi fra disse fem viktigste artene var i 2021 på om lag kr 16,1 mrd., 70 % av total førstehåndsverdi fra norske fartøy på kr 23,1 mrd. Torsk står i en særstilling og stod for nesten kr 7 mrd. og 30 % av total førstehåndsverdi, foran NVG-sild (14 %) og makrell (12 %).

Et tilsvarende bilde avtegner seg også dersom man ser på deltakelsen i fisket etter torsk (samt hyse og sei) opp mot deltakelsen i eksempelvis NVG-sild i de pelagiske fiskeriene: Vi finner i dag færre fartøy i havfiskeflåten i bunnfisksektoren enn det vi finner i havfiskeflåtens fartøy med NVG-tillatelse (36 torsketrålere, 4 seitrålere og 26 konvensjonelle havfiskefartøy på den ene siden, mot 74 ringnotfartøy og 17 NVG-sildtrålere), men kystfiskeflåten i bunnfisksektoren er mye større enn den som fisker NVG-sild (nesten 1700 fartøy i konvensjonell kyst i nord, mot 250 med NVG-kystnotdeltakelse, der de fleste (157 av 249) i tillegg har deltakeradgang i torskefisket i nord). I tillegg kommer åpne grupper der vi i torskefisket finner om lag 2200 fartøy, mot et sted mellom 10 og 30 som har fisket etter NVG-sild de seinere år. Det er derfor naturlig at beskrivelser og omtale av norske fiskerier har et visst torsketynghedepunkt, også dersom man ser på den oppmerksomhet som vies torskefiskeriene versus øvrige fiskerier i eksempelvis media og det politiske landskapet. Men ved vurdering av regelverk mv. er det viktig at hensyn til det enkelte fiskeri ivaretas, og at løsninger som passer torskefiskeriene ikke automatisk innføres også for andre sektorer, for eksempel pelagiske fiskerier.

Andelen av norske totalkvoter som fordeles til kvoteregulerte fiskerier varierer noe, men i tabellen under er det redegjort for andelen som en prosent under hver art i første kolonne. Den viser at torsk står i en særstilling, der summen av andelen til de kvoteregulerte fartøygruppene (torsketrål, konvensjonell havfiskeflåte og konvensjonell kystflåte) i 2022 utgjør 90 pst. Dette som følge av at en relativt stor andel går til åpen gruppe (sammenliknet med andre fiskeslag) og det gjøres avsetninger «fra toppen» til ulike formål (fritidsfiske, rekrutteringskvoter, kvotebonus levendelagring, m.m.). Andelene tilkjennegitt for hver fartøygruppe tilsvarer deres andel av forskriftsmessige kvoter (eks. avsetninger) i 2022.

De fem artene i Tabell 1 stod for 70 % av førstehåndsverdien i 2021. I tillegg finner vi kvotebelagte arter der lukkede grupper har tilgang til strukturkvoter også for lodde, sei i sør, reke i sør, reke ved Grønland, torsk i sør, nordsjøsild, kolmule og brisling. Og i tillegg til de 11 fartøygruppene nevnt i tabellen er det 11 flere fartøygrupper som er omfattet av strukturgrupper. Til sammen 22 fartøygrupper, med rettigheter i 35 fiskerier som kan strukturere.

Tabell 1 Enkelte fartøygruppers strukturgrad og andel av strukturkvotene for enkeltarter som utløper (per medio mai 2022). Kilde: Fiskeridirektoratet

Art	Fartøygruppe	Andel (i %)	Strukturgrad	Kvotearandel på strukturkvoter	Andel av strukturkvoter som utløper i				
					2026	2027	2028–2031	2032	2026–2032
Torsk N (90 %)	Torsketrål	33	62,6 %	50,1 %	4,9 %	15,6 %	8 %	70 %	98,5 %
	Konvensjonell havfiskeflåte	9	68,9 %		3,6 %	12 %	6,5 %	74,4 %	96,5 %
	Konvensjonell kystflåte	58	41,1 %		-	24,1 %	14,2 %	29,7 %	68 %
Sei N (93 %)	Torsketrål	31	64,2 %	53,1 %	4,5 %	15,7 %	8,1 %	68,8 %	97,1 %
	Seitrål	8	67,3 %		-	16 %	25,7 %	58,4 %	100 %
	Konvensjonell havfiskeflåte	4	41,8 %		-	-	-	97,4 %	97,4 %
	Konvensjonell kystflåte	31	40,8 %		-	24,3 %	14,3 %	29,8 %	68,3 %
	Seinot N	26	52,4 %		-	16,1 %	10,5 %	33,7 %	60,3 %
Hyse N (94 %)	Torsketrål	39	62,6 %	51,2 %	4,9 %	15,6 %	8 %	70 %	98,5 %
	Konvensjonell havfiskeflåte	12	70,6 %		3,2 %	10,2 %	3,8 %	77,3 %	96,8 %
	Konvensjonell kystflåte	50	41,5 %		-	24,1 %	13,7 %	29,5 %	67,3 %
Makrell (99 %)	Ringnot	71	25,6 %	29,7 %	3,7 %	14,5 %	-	57,4 %	75,5 %
	Makrelltrål	4	71,3 %		2 %	12,5 %	13,5 %	57,9 %	85,9 %
	SUK	6	16,7 %		-	50 %	-	25 %	75 %
	Kystmakrell	19	41,1 %		-	30,5 %	13,4 %	27,8 %	71,7 %
NVG-sild (99 %)	Ringnot	49	25,6 %	43,9 %	3,7 %	14,5 %	-	57,4 %	75,5 %
	NVG-trål	10	73,6 %		3,8 %	17,4 %	11,8 %	52,7 %	85,7 %
	Kystnot	41	59,1 %		0,8 %	18,3 %	17,4 %	46,3 %	82,8 %

Tabellen gir uttrykk for flere ting: For hvert av de fem viktigste kommersielle fiskeslagene i norsk fiskeri, angir første kolonne hvor stor andel av disponibel norsk kvote som tildeles lukkede fiskerier med gitte fartøykvoter. Utgangspunktet er fordelingen etter forskriftskvoter i 2022 som de framgår i Fiskeridirektoratets reguleringsmøtepapirer og «vekestatistikk». For makrell avviker dette der utgangspunktet er 2021-reguleringene ettersom bare en foreløpig kvote på 100 000 tonn er satt i påvente av kvoteforhandlinger med andre land inneværende år. Tabellen viser at det varierer noe blant de fem artene vedrørende hvor stor andel av de enkelte disponible norske kvotene som fordeles til lukkede grupper. Ei heller er de like store innbyrdes, der disponible norske kvoter i 2021 var som følger: Nordøstarktisk torsk – 430 674 tonn, nordøstarktisk sei – 182 404 tonn, nordøstarktisk hyse – 117 261 tonn, makrell – 304 648 tonn og norsk vårgytende sild – 495 035 tonn. Men vi ser at av torsk i nord er det «kun» 90 % som fordeles på lukkede grupper, sei og hyse har andeler på 93 og 94 % – begge med en større andel til trål, mens nesten alt (99 %) går til de lukkede gruppene av norsk NVG-sild- og makrell-kvoter.

Andre kolonne viser hvilke lukkede grupper som fins innenfor fisket etter hver av artene, og hvor stor del av disponibel kvote som tildeles den respektive fartøygruppen er gitt i tredje kolonne (avrundet til hele tall). For torsk i nord ser vi at det er torsketrål, konvensjonell havfiskeflåte og konvensjonell kyst

som hver tildeles henholdsvis 33, 9 og 57 prosent av summen av kvoten til lukkede grupper (i tillegg kommer en avsetning til seitrål på 750 tonn årlig). For NVG-sild ser vi at ringnot tildeles 49 %, kystnot 41 % og trål 10 % av kvotene til lukkede grupper.

Den fjerde kolonnen angir strukturgraden i de ulike kvotegruppene det vil si andelen av totalt kvotegrunnlag som står på strukturkvoter i den enkelte gruppen. Variabelen er ikke et fullgodt mål på struktureringen i gruppen. Blant annet siden deler av kystgruppene (under 11/13 meter hjemmelslengde) ikke har hatt anledning til å strukturere, noe av struktureringen fant sted før strukturvirkemidlet trådte i kraft og fordi strukturgevinst fra avkorting har blitt strøket eller bidratt til å øke grunnkvotene, slik at nevneren i brøken (sum kvotefaktorer) har økt. Men den viser at det i bunnfiskeriene er konvensjonell havfiskeflåte som er sterkest strukturert, pelagiske trålere i pelagiske fiskerier, mens kystgruppene er midlere strukturert og ringnot i minst grad.

Femte kolonne angir hvor stor andel av kvotene til lukkede grupper som står på strukturkvoter innenfor hver av artene, og gjengir summen av produktene «andel til fartøygruppa» multiplisert med «strukturgrad». Som vi ser så er det hold for å si at «om lag halvpartene av kvotene i dag» er strukturkvoter, men det gjelder i hovedsak for bunnfiskeriene torsk, sei og hyse. For de pelagiske artene (makrell og NVG-sild) er andelen av kvotene som er knyttet til strukturkvoter noe lavere (hhv. 30 og 44 %). Det skyldes blant annet at strukturgraden for ringnot (og små ringnot - SUK) er svært lav, og at trålgruppene, som er mest strukturert, har små andeler av totalkvoten.

De fem siste kolonnene viser for hver art og fartøygruppe hvor stor andel av strukturkvotene som utløper enkeltår eller perioder, i løpet av sjuårsperioden 2026 til 2032. Av 2026-kolonnen framgår det at ingen strukturkontrakter ble inngått i 2. halvår 2007 (etter strukturpausen ble opphevet) innen lukket gruppe konvensjonell kyst i nord og kystmakrellgruppen (både garn/snøre og not). Videre ser man at 2032 er toneangivende for utløp av tidsbegrensningene i havfiskeflåten, ettersom mye av dette er tilknyttet konverterte enhetskvoter eller strukturering som skjedde i tidsrommet 2004-2005. Også for de fleste kystfartøygruppene finner man en overvekt av tidsbegrensede strukturkvoter utløper i 2032, men her er 2027 for mange grupper nesten like stor. Siste kolonne viser at for alle gruppene i havfiskeflåten så utløper tidsbegrensningen for mer enn ¾-deler av strukturkvotene i løpet av perioden 2026-2032. For bunnfiskfartøygruppene i havfiskeflåten så gjelder dette nesten for alle strukturkvoter (mer enn 95 %). I kystgruppene er samme andelen (utløp i perioden 2023-2032) mellom 60 og 83 %.

Behovet for en avklaring av hvordan strukturgevinsten (ved utløp av strukturkvotenes tidsbegrensning) skal fordeles, er derfor nødvendig for å ivareta næringens behov for stabile rammebetingelser, men også sett opp mot andre fiskeripolitiske mål. Stortingets behandling av forrige kvotemelding våren 2020 ga en slik avklaring, og forutsatte at strukturgevinsten skulle fordeles til den fartøygruppen fartøyet tilhørte ved utløpet av tidsbegrensningen, og fordeles relativt etter grunnkvote. Samtidig bestemte Stortinget at dette utfallet, som ikke var foreslått i kvotemeldingen, måtte konsekvensvurderes. Samtidig det ble gjort et unntak for ringnot og pelagisk trål – to fartøygrupper som ble foreslått sammenslått – der strukturgevinsten skulle beholdes i de opprinnelige gruppene. Et tilsvarende unntak ble ikke gjort for sammenslåingen av gruppene torsketral og seitrål. Også i kystgruppene innebar dette en stor endring, der inndelingen etter et annet vedtak skulle skje etter faktisk lengde heller enn hjemmelslengde.

2.2.1 Fremtidig utvikling

Med fire og et halvt år igjen til de første tidsbegrensningene i strukturvoteordningene utløper og strukturgevinst skal fordeles, så er det, i tillegg til et behov for avklaring, enda muligheter for flåteendringer som har betydning for den fremtidige fordelingen.

I forbindelse med fremleggelsen av forrige kvotemelding (juni 2019) ble det satt tette skott mellom lengdegruppene for å motvirke kvotemotivert utskifting av fartøy og en ytterligere utglidning i retning av stadig større fartøy i kystflåten. Stortingets beslutning bidro ifølge den største næringsorganisasjonen til å skape stor usikkerhet om fremtidige rammebetingelser. Fra andre hold ble det hevdet at omsetningen av fartøy i lengdegruppen i konvensjonell kyst i nord stoppet helt opp, både som følge av den «bestandige» 11-metersgrensen som ble satt, men også som følge av vedtaket om at samfiske med seg selv skulle avsluttes innen 2026. Fra en fiskebåtmegler ble det opplyst at det nesten ikke skjedde transaksjoner av fartøy under 11 meters hjemmelslengde, og at prisen på slike hadde falt noe. Unntaket var dersom fartøykvoten stod på et fartøy med en faktisk lengde over 11 meter. Da kunne selgeren i tillegg forvente seg en 30-40 prosents prisgevinst i forhold til fartøy med en lengste lengde under 11 meter, siden Stortingets beslutning la opp til at slike fartøy kunne få tilgang til strukturvirkemidlet, og i framtiden få ta del i strukturgevinstfordelingen. I media verserte det også historier om nykontraherte fartøy som var ment å få en lengde rett under 11 meter (10,99m) fikk påsatt en ekstra fenderlist sånn at det bikket den avgjørende 11-metersgrensen, nettopp som følge av de nye rammebetingelsene som ble varslet. Andre har rapportert om at man i hjemmelslengdegruppen mellom 11 og 15 meter opplevde en økning av søknader om tildeling av strukturvoter ifm splitting mv., der innstrukturerte kvoter stod på fartøy mellom 11 og 15 meter faktisk lengde, mens overdragende fartøy hadde en faktisk lengde over 21 meter.

Uavhengig av hvilke (uforutsette) insentiver som ble forårsaket av kvotemeldingen og dens behandling i Stortinget i markedet for strukturvoter, så lå det implisitt i de forslag som ble lagt til grunn der et økt incitament til strukturering. For det første ble kondemneringskravet fjernet, som i enkelte fartøygrupper kan beløpe seg til en relativt høy kostnad. For det andre ble de geografiske eller gruppespesifikke avkortingsregler, til omfordeling i fartøygruppen, fjernet (i havfiskeflåten). Harmoniseringen av avkortingsregelen med 10 % i alle fartøygrupper innebar samtidig en klar lettelse for kystflåten, som inntil da hadde hatt en avkorting på 20 %. Selv om havfiskeflåten introduseres for en 10 prosents avkorting på nye strukturvoter, som fordeles på de gjenværende fartøyene, så veies denne innstrammingen noe opp av at strukturbetingelsene lettes gjennom at kondemneringskrav og regionale avkortninger bortfaller.

Hvordan dette påvirker strukturtakten i flåten frem mot strukturgevinst (fra utløpt tidsbegrensning) skal fordeles er vanskelig å forutse. Men det er av stor betydning for hvor mye man kan forvente i fremtidig tildelt strukturgevinst, nettopp hvor mange grunnkvotefaktorer som blir tilbake å fordele disse på. Antall strukturkvotefaktorer som skal fordeles i perioden 2026 til 2041 er i dag kjent, gitt dagens regelverk. Og dersom strukturgevinst også fordeles på strukturvote, så vil allikevel den strukturgevinst som er akkumulert på strukturvoter (også fra avkorting) utløpe på samme tid som tidsbegrensningen på den opprinnelige strukturkvoten utløper.

Om historien kan være noen rettesnor, og man går man fem år tilbake før kvotemeldingen ble lagt frem (2013-2018) så viser tabellen under reduksjonen i antall fartøy i enkelte fartøygrupper.

Tabell 2 Antall deltakeradganger/konsesjoner i et utvalg fartøygrupper, ved utgangen av 2013 og 2018, samt prosentvis reduksjon i perioden 2013-2018. Kilde: Fiskeridirektoratet

Fartøygruppe	2013	2018	Endring	Fartøygruppe	2013	2018	Endring
Konv. kyst	1894	1727	- 9 %	Torsketrål	37	36	- 3 %
- Under 11 m	1172	1177	0,4 %	Konv. havflåte	28	26	- 7 %
- 11-15 m	451	356	- 21 %	Ringnot	79	77	- 3 %
- 15-21 m	185	131	- 29 %	NVG-trål	24	17	- 29 %
- Over 21 m	86	63	- 27 %	Makrelltrål	23	17	-17 %
Kystnot NVG	318	256	- 20 %	Pelagisk trål	32	24	-25 %

Tabellen viser at det i femårsperioden 2013–2018 hovedsakelig var i de delene av kystfartøygruppene med tilgang til struktur at det ble tatt ut fartøy. I havfiskeflåten er det liten reduksjon i perioden, med ett unntak for pelagiske trålere, der sturkturtakten i perioden var på linje med kystgruppene. I løpet av de tre årene etter 2018 (frem til siste årsskifte) er det tatt ut 42 fartøy i konvensjonell kyst (- 2 %) og 10 fartøy i NVG-kystnot (- 4 %) og 4 ringnotfartøy (- 5 %) ellers er det samme antall fartøy i gruppene som i 2018 for de øvrige (torsketrål, konvensjonelle havfiskefartøy, NVG-, makrell og pelagisk trål).

Tallene gir en klar indikasjon på at fartøyreduksjonen i den lukkede delen av fiskeflåten har stagnert noe, etter en større reduksjon tidligere. De siste års utvikling i disse lukkede gruppene er noe ulik fra det vi ser fra utviklingen i det totale antall merkeregistrerte fartøy. Antall fartøy i norsk fiskeflåte falt med 1,8 prosent fra 2013 til 2018 (fra 6126 til 6018), og med nye 6,4 prosent fra 2018 til 2021 (til 5633 fartøy). Den siste reduksjonen kan nok ha større sammenheng med fartøy som forlater åpne grupper som følge av økte kostnader (fartøyinstruks og sporing), enn at det er stor avgang fra de lukkede gruppene som teller om lag 2300 fartøy i dag. Men om historien kan gi oss en pekepinn så kan det potensielt være slik at antall fartøy i de lukkede gruppene har falt med om lag en femtedel fram til 2026, med en dertilhørende økning i strukturgraden og mer strukturgevinst på de gjenværende fartøyene.

Strukturering er ikke et mål i seg selv men et virkemiddel for å oppnå at fangstkapasitet står i overensstemmelse med ressursituasjonen, samt at sektoren skal være samfunnsøkonomisk lønnsom. Derfor kan det anføres at rammebetingelsene ikke bør legge til rette for mer struktur enn det som synes nødvendig, for å oppnå sentrale mål som å unngå for sterk eierskapskonsentrasjon, for høye kvotepriser og en rask nedbygging av antallet aktører og sysselsatte i næringen. Situasjonen for næringen i dag karakteriseres på følgende vis av tidligere fiskeridirektør Peter Gullestad i artikkelen «Fra fritt fiske til strukturordninger – er fortsatt strukturering av fiskeflåten nødvendig?»³:

«...gjennomsnittlig driftsmargin for hele flåten etter 2014 hvert år har ligget over 15%, hvilket indikerer at mange fartøy nå realiserer en positiv grunnrente. Noe som i sin tur har aktualisert en diskusjon om en eventuell grunnrentebeskatning av fiske. (...) driftsmarginen i havfiskeflåten har ligget over 20% alle år etter 2014, mens den for kystfiskefartøy over 11 meter har variert mellom 10 og 20% i samme periode. For fartøy i sjarkflåten har driftsmarginen variert mellom 7 og 11%.

Midt i covid-19 pandemien skal en kanskje være forsiktig med å spå om fremtidige fiskepriser på verdensmarkedet. Sannsynligheten for at de vil kunne holde tritt med kostnadsutviklingen i Norge burde likevel være stor. I så fall skulle nødvendigheten av ytterligere strukturering i fiskeflåten, og da

³ | «Lønnsomhetsundersøkelse for fiskeflåten 2019», ss. 63-70.

spesielt i havfiskeflåten, være begrenset de nærmeste årene. Det vil imidlertid fortsatt være viktig å ha strukturvirkemidler i beredskap dersom den økonomiske utviklingen skulle kreve det.»

Situasjonen begrunnes i en utviklingen gjennom 2010-tallet der gjennomsnittlig årlig realprisøkning på fisk i første hånd har vært på 3,1 prosent, mens reallønnsutviklingen har vært i underkant av 1 prosent årlig i perioden. Det viser at behovet for uttak av ytterligere antall fartøy for å oppnå lønnsomhet i flåten er redusert.

3 Alternative modeller for strukturgevinstfordeling

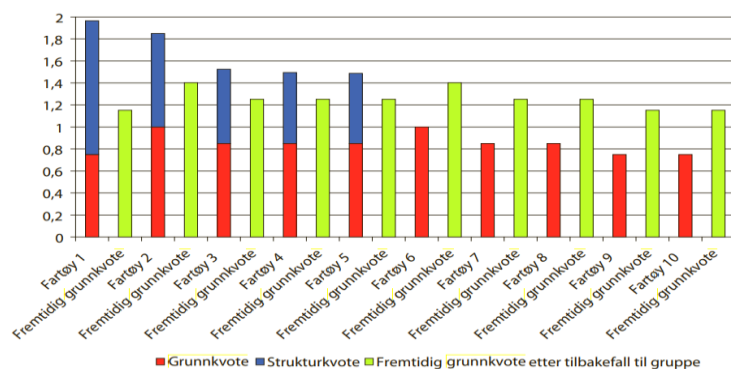
Stortinget fattet under behandlingen av kvotemeldingen i mai 2020 et vedtak om hvordan strukturgevinsten skulle fordeles når tidsbegrensningen på eksisterende grunnkvoter utløper. Dette vedtaket, der all strukturgevinst føres tilbake til flåten, relativt etter størrelsen på grunnkvoten og til den gruppen fartøyet tilhører når tidsbegrensningen utløper, var forskjellig fra den modellen som ble trukket opp i kvotemeldingen.

I kvotemeldingen skisserte den forrige regjeringen at rederne/kvoteeierne etter søknad kunne få forlenget tidsbegrensningen med 15 år, etter en konvertering, der størrelsen på gjenværende strukturkvote var avhengig av hvor mange år den hadde vært tildelt. Den delen som ble «frigjort» for fordeling skulle gå med om lag 80 prosent til fordeling på gjenværende fartøy i gruppen, mens om lag 20 prosent ville gå til en kvotebeholdning, hvorfra kvoter kunne auksjoneres til fartøygruppen kvotene kom fra for å skaffe staten et proveny. Det innebar som sådan en form for ressursrentebeskatning og et virkemiddel for å øke bidraget fra fiskeflåten til fellesskapet. Stortinget sa nei til en kvotebeholdning og besluttet å innføre en førstehåndsavgift som skulle skaffe årlig til veie et proveny på om lag kr 100 mill., i overensstemmelse med det provenyet som det var beregnet at kvotetransaksjonene ville gi. Stortinget påla også regjeringen å konsekvensutrede beslutninger fra Stortinget som ikke var konsekvensutredet i meldingen. Dette er et slikt vedtak som krever konsekvensutredning.

Det er derfor rimelig å la Stortingets beslutning vedrørende strukturgevinstfordeling være nullalternativet med tanke på en modellering av ulike modelleringer av strukturgevinstfordelingen: En fordeling hvor alle strukturkvoter ved utløpet av tidsbegrensningen fordeles uavkortet til den gruppen fartøyet tilhører ved utløpet, og relativt etter mottakende fartøys grunnkvoter.

Det nærliggende da er å finne en alternativ fordelingsmodell til denne, hvorimot resultatene fra nullalternativet kan evalueres opp imot. Et alternativ finner vi i de signaler som ble tilkjennegitt i St.meld. nr. 21 (2006-2007). Den gang ble tidsbegrensningen begrunnet i behovet for å motvirke konsentrasjon av kvoter på få hender, å motvirke en økning i kvotepriser (som igjen truet rekrutteringen) og styrke fellesskapets styringsmuligheter i samsvar med de fiskeripolitiske mål. I Strukturmeldingen (St. meld. nr. 21 (2006-2007) heter det på side 93: «I et system hvor strukturkvotene tildeles med en forhåndsfastsatt tidsbegrensning, vil de etter utløpet av denne tidsbegrensningen bli omfordelt mellom fartøyene i gruppen, også til de fartøy som har hatt strukturkvote. Det vises til figur 5.1 som illustrerer denne effekten. Dette innebærer at kvoten fra de uttatte fartøyene, etter å ha vært tildelt som strukturkvote med tidsbegrensning en periode, deretter fordeles som grunnkvote uten tidsbegrensning. I dette langsiktige perspektivet ser vi at en forhåndsfastsatt tidsbegrensning for strukturkvoter først og fremst vil være en omfordelingsmekanisme og ikke en vedvarende tidsbegrensning for kvotetildeling.»

Figur 5.1, som det henvises til i sitatet, er vist i Figur 1. Den illustrerer for seitrålggruppen, som



Figur 1 Fordeling av kvotefaktorer i seitrålggruppen før og etter utløp av tidsbegrensningen. Kilde: St Meld 32 (2006-2007), s. 87

den gang bestod av 10 fartøy, hvordan strukturgevinst etter utløpt tidsbegrensning ville fordele seg på de gjenværende fartøyene i gruppen, gjennom økte grunnkvoter. Ved å merke seg forskjellen på de to søylene for «Fartøy 1», «Fartøy 2» og «Fartøy 6», kan en legge til grunn at fordelingen av strukturgevinst er gjort relativt etter grunnkvote, siden «Fremtidig grunnkvote etter tilbakefall til gruppe» er høyest for de med høyest grunnkvote i utvalget (rød del av første søyle). Som sitert over, lå det en forutsetning om at strukturgevinsten «deretter fordeles som grunnkvote uten tidsbegrensning».

Et springende punkt er betydningen av prinsippet om «omfordelt mellom fartøyene i gruppen». I de aller fleste tilfeller er gruppene veldefinerte der strukturgrupper, reguleringsgrupper og fartøygrupper er sammenfallende. Særlig gjelder dette i havfiskeflåten, til forskjell fra deler av kystfiskeflåten der man eksempelvis i lukket kyst i nord finner Finnmarksmodellen med sine fire ulike strukturgrupper der den minste lengdegruppen (under 11 meter) er unntatt fra struktur, og der det er forskjellige kvotetak mellom gruppen 11-15 meter og de to større lengdegruppene (15-21 meter og over 21 meter). Men det ligger i sakens natur at strukturgevinsten fordeles på lavest mulig gruppenivå.

Et naturlig alternativ som nullalternativet (stortingets beslutning) kan måles opp mot, er fordeling av strukturgevinst til de grupper som fartøyene tilhørte før Stortingets beslutning. Det innebærer egentlig i hovedsak to endringer: Den eneste gruppen i havfiskeflåten hvor det finner sted en endring med tanke på fordeling av strukturgevinst er den foreslåtte sammenslåtte gruppen av sei- og torskestrålere. Også pelagisk trål og ringnot foreslås sammenslått, men her tar stortingsvedtaket eksplisitt høyde for at strukturgevinsten skal tilbake til de opprinnelige gruppene. Den andre endringen som finner sted er i kystgruppene som tidligere var inndelt i hjemmelslengdegrupper, men som etter stortingets vedtak skal deles inn i grupper etter faktisk lengde. Det angår i hovedsak lukket gruppe etter torsk, hyse og sei, hvor Finnmarksmodellens inndeling i fire hjemmelslengdegrupper har vært regelen siden 2002.

Et tredje alternativ, er at strukturgevinsten fordeles på både grunn- og strukturkvoter, ikke relativt etter grunnkvoten alene. Næringen har også vært relativt entydige i sine tilbakemeldinger om at en fordeling til de nåværende gruppene (etter hjemmelslengde, og uten sammenslåing av grupper) er den de vil anbefale. Derfor trekkes dette opp som den tredje modellen; der strukturgevinsten fordeles på totale kvotefaktorer (både grunn- og strukturkvoter).

Da står vi igjen med tre modeller for fordeling basert på et prinsipp om at hele strukturgevinsten skal tilbake til de gjenværende fartøyene i næringen:

1. Fordeling til den gruppen fartøyet tilhører ved utløpet av tidsbegrensningen, og relativt etter grunnkvotens størrelse. (Innebærer fordeling etter faktisklengdegrupper i kystflåten, og en sammenslått torsk- og seitrålgruppe (bunntålere))
2. Fordeling til den gruppen fartøyet tilhører i dag når tidsbegrensningen utløper, relativt etter grunnkvotens størrelse. Innebærer en fordeling til hjemmelslengdegrupper i kystflåten, og til torsk- og seitrål separat.
3. Fordeling til de grupper fartøyet tilhører i dag når tidsbegrensningen utløper, men relativt etter grunn- og strukturkvoter.

I etterkant av Stortingets beslutning angående strukturgevinstfordeling har Fiskeridirektoratet på oppdrag av Nærings- og fiskeridirektoratet foretatt det som kan sies å være en konsekvensutredning

av det forslag som der ble vedtatt. Der kan man gå inn og finne ut av, gitt enkelte forutsetninger og med basis i den kunnskap man har i dag (blant annet om flåtens størrelse og sammensetning), hvordan effektene av den ene eller andre fordelingsmetoden (modell 1-3 over) vil slå ut både for enkeltfartøy, fartøygrupper (etter hjemmels- og faktisk lengde) og geografiske/fylkesmessige effekter gjennom de neste 20 år (løpetiden til alle eksisterende strukturkvoter). Disse analysene er å finne på Fiskeridirektoratets nettsider hvor alle som ønsker kan gå inn og se hvilke effekter som i dag kan forutses fra de ulike fordelingsprinsippene.

De enkelte analysene er fordelt på to rapporter⁴: En for [konvensjonell kyst, nord for 62°N](#) (hvilket er den gruppen hvor en inndeling av kystflåten etter faktisk lengde spiller inn) og en for [alle andre fartøygrupper](#). I en tredje [rapport](#) kan man også gå inn og finne dagens situasjon men med tanke på fordelingen av kvotefaktorer på grunnkvoter (hovedtillatelse) og strukturkvoter for alle 22 strukturgrupper og de enkelte fartøy som er inne i disse, samt når utløpet av tidsbegrensningen for de eksisterende strukturkvotene finner sted.

I de følgende avsnittet behandles de ulike modellene hver for seg i korthet, med en drøfting av mer eller mindre prinsipiell art, hvor det også reises noen spørsmål rundt effekter. En del overlapping vil det imidlertid være mellom drøftingen av modellene ettersom effektene av en endring gjerne behøver et referansepunkt å holdes opp mot. I denne sammenheng utgjør Modell 2 et slikt referansepunkt, siden dette kan sies å ligge nærmest de forventningene som næringen kan sies å ha hatt til en fremtidig fordeling av strukturgevinst.

Presentasjonen og drøftingen gjøres i hovedsak opp mot den største og mest toneangivende fartøygruppen i norske fiskerier – lukket gruppes/konvensjonelle kystfartøys fiske etter torsk, hyse og sei nord for 62°N. Årsakene til det er flere: For det første fordi det er den mest tallrike gruppen, hvor det er åpnet for struktur i ulike reguleringsgrupper på ulike tidspunkt (2004 og 2007). For det andre fordi dette er den gruppen hvor hjemmelslengde har hatt avgjørende betydning for både regulering og strukturmulighet, slik at overgangen til ny gruppeinndeling (etter faktisk lengde) har hatt størst betydning. Selv om fartøyene har en deltakeradgang med en «pakke» av rettigheter, for torsk, sei og hyse, ser vi her utelukkende på torskerettigheten. Dette blant annet fordi den er den mest verdifulle for fartøyene, men også fordi hjemmelslengden til fartøyet innenfor torsk og de andre artene kan være forskjellige som følge av ulikt tidspunkt for lukking og skjæringsdato da hjemmelslengden ble endelig satt. Prinsippene for drøftingen vil imidlertid være de samme.

Etter sammenstillingen av de ulike modellene som fordeler hele strukturgevinsten til de grupper hvor struktur har funnet sted, introduseres – med relativ bred penn – en alternativ fordelingsmekanisme som søker å imøtekomme andre anvendelser enn en omfordeling i denne flåten.

Uansett hvilken fordelingsmekanisme man vil benytte så er det en fordel, og vil representere en forenkling, dersom man velger en og samme metode for all fordeling av strukturgevinst fra utløpt tidsbegrensning.

⁴ Presentasjonene hos fiskeridir.no er å finne på en egen nettside kalt «[Informasjon om kvotesystemet](#)» der ytterligere og annen relevant informasjon om kvotesystemet er å finne, også om tilgrensede tema i forbindelse med den forrige kvotemeldingen og Riksrevisjonens «Undersøkelse av kvotesystemet i kyst- og havfisket».

3.1 Modell 1 – Fordeling relativt etter grunnkvote til nye grupper (faktisk lengde)

Stortingets beslutning vedrørende fordeling av strukturgevinst var som følger: «*Stortinget ber regjeringen sørge for at ved utløp av tidsbegrensningen for strukturkvoter fordeles strukturgevinsten til den fartøygruppen fartøyet tilhører når tidsbegrensningen inntreer, og fordeles relativt etter grunnkvote.*» Samtidig ga Stortinget sin tilslutning til en endret gruppeinndeling i kystflåten, etter faktisk lengde, heller enn hjemmelslengde, men ba også regjeringen komme tilbake til Stortinget om saken, med forslag til overgangsordning. Det vises til eget notat om gruppeinndelingen i kystfiskeflåten, hvor det blant annet vurderes om gruppeinndelingen skal endres eller ikke. En forutsetning for bruk av modell 1 i dette notatet, er at endringer i gruppeinndelingen blir gjennomført.

Prinsippet for fordeling av strukturgevinst etter denne metoden gjør at fartøyenes årlige individuelle strukturgevinst vil avhenge av følgende tre faktorer (i tillegg til at de må være i drift det første året tidsbegrensninger utløper og det fordeles strukturgevinst for torsk i gruppen; 2027 til 2028):

1. størrelsen på fartøyets grunnkvote (som er gitt ut fra hjemmelslengden)
2. fartøyets faktiske lengde (og derigjennom tilhørighet til faktisklengdegruppe)
3. antall strukturkvoter hvis tidsbegrensning utløper i den faktisklengdegruppen fartøyet tilhører
4. summen av kvotefaktorer på grunnkvoter i den aktuelle faktisklengdegruppen

De tre første faktorene i oppstillingen over er kjent: Fartøyet har en grunnkvote som hittil kun er endret (økt) gjennom refordelt strukturgevinst fra avkorting. Fartøyets faktiske lengde, og tilhørighet til eventuell faktisk lengdegruppe, er i utgangspunktet gitt, som følge av Nærings- og fiskeridepartementets instruks 16. september 2019 om krav til forholdsmessighet mellom driftsgrunnlag og fartøystørrelse ved tildeling av deltakeradgang (heretter omtalt som forholdsmessighetsinstruksen). Stortingets vedtak innebærer riktignok at fartøyeier er gitt anledning til å bringe fartøyets faktisk lengde i overensstemmelse med hjemmelslengde, hvilket kan endre det totale antall faktorer i de ulike gruppene. For perioden frem til 2041 er det kjent hvor mange kvotefaktorer som står på strukturkvoter hvis tidsbegrensning utløper i perioden 2027 til 2041.

En sentral og avgjørende faktor for den individuelle strukturgevinsten som hvert fartøy i tilfelle vil bli tildelt er den i nummer 4 over: Summen av grunnkvotefaktorer som er igjen i den faktisklengdegruppen hvor den årlige strukturgevinsten skal fordeles. Det vil avhenge av struktureringstakten frem til det gjeldende utløpsåret. Som følge av ytterligere strukturering vil denne også kunne endre seg over tid, og av den grunn vil utgangspunktet for beregninger av framtidig strukturgevinst mest sannsynlig bygge på en forutsetning om totalt antall grunnkvoter i gruppen, som med stor sannsynlighet er større enn det reelle noen år fram i tid. Derfor kan dagens anslag over strukturgevinst som ligger minst fire år eller mer fram i tid anses som et minimum for tildelt strukturgevinst. En viktig forutsetning for det er at myndighetene ikke utsteder flere fiskeritillatelser.

De gruppene som i stor grad berøres av eventuell endret gruppeinndeling er i hovedsak konvensjonell kyst i nord og den sammenslåtte gruppen av seitrålere og torsketrålere. Sistnevnte gruppesammenslåing er nylig hørt i Fiskeridirektoratets høring om «Ny hovedforskrift – fiskeritillatelser og kvotefaktorer» av 12. oktober 2021, hvor den sammenslåtte gruppen omtales som *bunnfisk havtillatelse trål*. Høringen er avsluttet men ikke konkludert fra Fiskeridirektoratet. I dette notatet legges det til grunn at disse gruppene ikke slås sammen, slik at strukturgevinstfordelingen vil følge den fordeling som rapporten til Fiskeridirektoratet viser.

3.2 Modell 2 – Fordeling relativt etter grunnkvote til nåværende gruppe

Et nærliggende alternativ til det å følge Stortingets vedtak rundt strukturgevinstfordeling vil være en fordeling der strukturgevinsten fordeles relativt etter grunnkvote, men til de opprinnelige gruppene. En slik fordeling vil etter manges mening være den som best er i overensstemmelse med de prinsipper som trekkes opp i Strukturmeldingen – St. meld. nr. 21 (2006-2007).

En slik fordeling trenger ikke å stå i motsetningsforhold til eventuell inndeling i nye grupper, for konvensjonell kyst. Selv om en ny gruppeinndeling etter faktisk lengde gjennomføres, der driftsgrunnlag flyttes over til ny gruppe, så er driftsgrunnlaget også uløselig knyttet til sin hjemmelslengde, basert på fartøyets faktiske lengde på en historisk skjæringsdato. Tilordningen til en strukturgevinstfordeling etter hjemmelslengde vil derfor uansett være en mulighet. Dette er også i overensstemmelse med Stortingets ønske om en separat behandling av strukturgevinst for den sammenslåtte gruppa av ringnot og pelagisk trål, men står i motsetning til det stortingsflertallet så for seg med tanke på en sammenslått gruppe for havgående bunnfisk trål, der seitrål og torsketralgruppen inngår.

Som i Modell 1 fins det informasjon om de fleste faktorer som er med på å bestemme den individuelle strukturgevinsten for fartøy som enda er i drift når tidsbegrensningene for strukturkvoter begynner å utløpe i 2027 for denne fartøygruppen. Opplistingen over faktorer som bidrar til å bestemme strukturgevinsten reduseres derfor til kun to, der gruppetilhørigheten er kjent og fartøyets faktiske lengde ikke vil ha innvirkning på den individuelle strukturgevinsten:

1. størrelsen på fartøyets grunnkvote (som er gitt ut fra hjemmelslengden)
2. antall strukturkvoter hvis tidsbegrensning utløper i fartøyets hjemmelslengdegruppe

Igjen vil det være det totale antall gjenværende grunnkvotefaktorer i hjemmelslengdegruppene (som har tilgang til struktur) som er den ukjente størrelsen. Det vil igjen avhenge av utnyttelsen av strukturkvoteordningen i årene frem til og med 2027. En ny fordeling av strukturgevinst fra avkorting – fra både tidligere og fremtidig strukturering.

En fordeling av strukturgevinst etter Modell 2, med fordeling relativt etter grunnkvote til opprinnelig (hjemmelslengde-)gruppe, vil være lik fordelingen etter Modell 1 for alle grupper som ikke endrer sin inndeling. Med de forutsetninger som er trukket som et utgangspunkt over, der sei- og torsketralgruppene antas å fortsette hver for seg som før, med tilsvarende for de pelagiske kystgruppene, så omfatter Modell 2 bare en forskjell i tilnærming til strukturgevinstfordeling fra Modell 1 for konvensjonell kyst i nord.

3.3 Modell 3 – Fordeling relativt etter grunn- og strukturkvote, til nåværende grupper

En tredje fordelingsmodell for fordeling av strukturgevinst er en fordeling til den opprinnelige gruppen, men heller enn til utelukkende grunnkvote så fordeles strukturgevinsten på både grunn- og

eksisterende strukturkvote⁵. Dette er en fordelingsmekanisme i overensstemmelse med metoden som har vært benyttet for fordeling av strukturgevinst fra avkorting, siden 2006 (i konvensjonell kyst i nord). Tilsvarende fordelinger har også vært benyttet i de minste gruppene også før gruppen 11-14,9 fikk tilgang til struktur (og da naturligvis uten fordeling på strukturkvoter) som følge av kondemnering og inndratte kvotefaktorer fra uttatte deltakeradganger.

Selv om prinsippet har vært det samme i alle kystgrupper for fordeling av strukturgevinst fra avkorting – en fordeling på både grunn og strukturkvoter – så har metodene, og effektene, vært forskjellig. For de pelagiske kystgruppene fiske etter sild i Nordsjøen og Skagerrak (sild i sør), NVG-sild⁶ og makrell for garn og snøre-gruppen, alle regulert som én gruppe de siste årene, så har det ikke vært foretatt en fordeling av strukturgevinsten fra avkorting. De faktorer som avkortes har heller blitt slettet, med den effekt at kvoteenheten (tonn per kvotefaktor) har økt for de gjenværende faktorene i gruppa – både grunn- og strukturkvotefaktorer. På den måten har strukturgevinsten fra avkorting kommet alle fartøy til gode, også de som ikke har hatt tilgang til struktur (under 11 meter).

Andre fartøygrupper i kystflåten er inndelt i flere grupper etter hjemmelslengde. Det gjelder konvensjonell fiske etter torsk, hyse og sei i nord, der Finnmarksmodellen er rettesnoren i både regulerings- og struktursammenheng, og tilsvarende i kystnot makrellgruppen, der det er to grupper basert på hjemmelslengde (under 13 meter, og mellom 13 og 21,35 meter). Også NVG kyst er delt inn etter hjemmelslengdegrupper, som har gyldighet i struktursammenheng selv om gruppen blir regulert som en gruppe i de årlige reguleringsforskriftene. For disse er kvotefordelingen basert på sum kvotefaktorer i hver gruppe, og strukturgevinst fra avkorting har ført til justerte kvotefaktorer (likt i hver gruppe) til en ny kvotestige, tilsvarende strukturgevinsten fra avkorting innen hver hjemmelslengdegruppe. Her har samme justering vært foretatt på både grunn- og strukturkvote.

Analogt med det ovenstående fins det to ulike metoder for fordeling av strukturgevinst på både grunn- og strukturkvoter: I den første tilnærmingen foretas det en oppjustering av både grunn- og strukturkvoter i gruppen, i henhold til størrelsen på de strukturkvotefaktorene som utløper på grunn av tidsbegrensningen. I det tidsbegrensningen utløper på strukturkvotefaktorene, så utløper også akkumulert strukturgevinst som er tildelt på strukturkvotene, både fra avkorting og fra utløpt tidsbegrensning. På den måten blir strukturgevinst som tilfaller strukturkvoter like midlertidig, som selve strukturkvoten, og i en kortere tidshorisont. I den andre slettes alle strukturkvotefaktorer i det tidsbegrensningen utløper, slik at strukturgevinsten kommer de gjenværende fartøyene til del gjennom økt kvoteenhet. Metodene gir samme resultat med hensyn til faktisk kvotetildeling, men det er førstnevnte som enklest lar seg sammenlikne med en fordeling relativt etter grunnkvote.

Til forskjell fra Modell 1 og Modell 2 så introduseres et nytt usikkerhetsmoment i Modell 3: Det er ikke lenger usikkerhet utelukkende forbundet med hvor mange grunnkvoter som er igjen i gruppen når strukturgevinsten skal fordeles. Denne usikkerheten utvides til også å gjelde størrelsen på de totale strukturkvotene som også skal premieres med strukturgevinst – to forhold som er uløselig knyttet til

⁵ Det kan skytes inn at også modell 1, med fordeling til nye grupper, kan skje med fordeling til både grunn- og strukturkvote (jf. Fiskeridirektoratets modeller). I drøftingen har vi kun benyttet denne fordelingsmetoden på nåværende grupper.

⁶ En justering av kvotefaktorene i har funnet sted en gang kystgruppens fiske etter NVG-sild. Dette skjedde i 2010 med virkning 1. januar 2011, som følge av gruppen ble delt i to grupper – med hjemmelslengde over og under 15 meter – og det ble nødvendig å fordele strukturgevinst fra avkorting i forkant av dette. Året etter ble gruppen igjen slått sammen til en reguleringsgruppe.

hverandre. Med det introduseres det også en mulighet til å påvirke strukturgevinstfordelingen, ettersom nytildelte strukturkvoter vil høste strukturgevinst fra tidligere strukturering helt frem til tidsbegrensningen på disse utløper.

Men i motsetning til for de to første modellene så vil antall kvotefaktorer som strukturgevinsten skal fordeles på være kjent. Sum kvotefaktorer i gruppen vil være konstant og det er kjent hvor mange som årlig vil utløpe som følge av tidsbegrensningen. Fordelingen mellom grunn- og strukturkvoter kan endres og er usikker, men ettersom alle kvotefaktorer skal tilgodesees med en andel av de «frigjorte faktorene», vil det ikke spille noen rolle om de er grunn- eller strukturkvotefaktorer. Det som betyr noe for den enkelte er hvor mange faktorer de selv har

3.4 Andre fordelingsmodeller

I dette avsnittet diskuteres alternative fordelingsmekanismer enn de modellene som skisseres over. Det pekes ikke på en konkret fordelingsmodell, men heller på løselig funderte alternativer til de ovenfor nevnte. Med et sånt bakteppe gjøres det ikke noen detaljrike og konkrete konsekvensvurderinger av disse i neste kapittel, men det trekkes opp noen mulige effekter i drøftingen. Derfor er denne delen noe bredere enn omtalen av de ulike modellene (Modell 1-3) over.

Da Stortinget i 2007 besluttet at strukturkvoter skulle ha forhåndsfastsatt tidsbegrensning, som nå gjør det nødvendig å avklare hvordan strukturgevinsten skal fordeles, så var to forhold viktige: For det første at det vil medføre en omfordeling gjennom å endre den relative kvotefordelingen mellom fartøy i en gruppe etter utløpet av tidsbegrensningen, der også fartøy som ikke har tilegnet seg strukturkvote ville få økt sitt kvotegrunnlag. For det andre ble en forhåndsfastsatt tidsbegrensning ansett som en markør for samfunnets styringsrett og et uttrykk for at fiskeressursene tilhører fellesskapet, om enn ikke så symboltung, i en diskusjon der den forutgående strukturkvoteordningen ikke ble ansett for å ivareta fellesskapet like godt.

Når nå strukturgevinsten skal fordeles så er det et spørsmål om hvorvidt fordelingen av de samme kvoteresursene, som hittil har stått på tidsbegrensede strukturkvoter, skal tillegges fartøyenes grunnkvoter. De skisserte modellene over, Modell 1–3, er alle fordelingsmodeller der hele strukturgevinsten fordeles til den delen av flåten som har hatt tilgang til strukturvirkemidlet eller kommer i posisjon for å motta strukturgevinst. Dette vil imøtekomme den omfordeling som var det ønskede siktemålet for den tidsbegrensningen som ble innført, men det hefter ved et spørsmål om dette er en tilstrekkelig omfordeling til å ivareta kvotesystemets legitimitetsmessige utfordringer. Satt på spissen med Holm og Henriksens (2016: 29)⁷ ord:

«... hensynet til økonomisk bærekraft, kvotekonsentrasjon og kapasitetstilpasning, kommer i et økende motsetningsforhold til dens legitimerende sider, som er nært knyttet til fordelingsregimet. Med den eksisterende strukturprosessen, blir altså motsetningsforholdet mellom sosial og økonomisk bærekraft stadig mer tilspisset. Den sentrale legitimeringskjeden i norsk fiskeripolitikk er bygd på samsvaret mellom fiskerne, kystsamfunnet og det norske fellesskap. Etter introduksjonen av fartøykvote ble denne kjeden sårbar, og et stortilt legitimeringsarbeid har vært påkrevd for å vedlikeholde den. Slik strukturkvoteordningen er bygd opp, har den vært utformet for å bidra til slikt vedlikehold. Samtidig virker den på lengre sikt til å lage brudd i legitimeringskjeden. Når strukturprosessen presser fram

⁷ Holm, P. og E. Henriksen (2016) «Om legitimitetsspørsmål i ressurs og kvotepolitikk». Nofima, Tromsø. 31 s.

stadig færre fiskere, avvikling av de geografiske bindingene, eller fører til at unntaket for den minste flåten oppheves, kuttet båndet mellom fiskerne og kystsamfunnet. Siden kystsamfunnet fungerer som mellomledd mellom fiskerne og det brede norske fellesskapet, brytes hele legitimeringskjeden. Dette innebærer samtidig at begrunnelsene for mange av de andre særordningene i fiskeripolitikken svekkes. Hvorfor skal fiskerne som har tatt farvel med kystsamfunnet ha lovbeskyttede rettigheter i råfiskmarkedet? Hvorfor skal bare aktive fiskere kunne eie kvoter og fiskefartøyer, når fiskebåtrederiene uansett er vanskelig å skille fra ordinære kapitalistiske bedrifter? I fraværet av en sterk forbindelseslinje mellom fiskerne og kystsamfunnet, kan arsenalet av tradisjonelle legitimeringsmekanismer lett komme til å fungere i revers. I samme stund som denne forbindelsen ikke lenger står til troende, skifter fiskeren ham. I stedet for kystsamfunnets helt framstår han da som pirat, oligark og kvotebaron. På sett og vis er myten om ranet av kystbefolkningen allerede skrevet inn og autorisert i gjeldende fiskeripolitiske dokumenter, som det som vil skje hvis fiskesalgslagsloven og deltakerloven svekkes. I forlengelsen av den pågående strukturprosessen vil denne myten miste sin legitimerende funksjon. I stedet vil den, i kontrasten mellom fiskeripolitikens symbolske og materielle sider, i større grad fungere som basis for en kritikk av fiskeripolitikens svik mot sine idealer.»

I en slik kontekst er det også et spørsmål om fordelingen av all strukturgevinst i tråd med modellene over, vil ivareta en ønsket og symboltung markering av fiskeressursene som tilhørende fellesskapet. I realiteten dreier det seg om 1000-1200 fartøy, av totalt 2 280 gjenværende fartøyer i lukkede fiskerier, som kan se for seg å få ta del i denne gevinsten. Og siden høringsnotatet har konsentrert seg om torsk: I 2021 ble det fisket torsk i nord for kr 7,6 mrd., hvorav lukkede grupper (torsketrål, seitrål, konvensjonell kyst og konvensjonell hav) stod for 92 % (kr 7 mrd). Av disse 1750 fartøyene går strukturgevinstene på torsk til de 577 gjenværende fartøyene i torskeflåten som har hatt tilgang til strukturvirkemidlet (eller 843 fartøy dersom strukturgevinsten fordeles etter faktisk lengdegrupper).

For det er snakk om en relativt stor gevinst som skal fordeles. I kvotemeldingen estimeres den samlede verdien av alle kvoter i de lukkede norske fiskeriene til å beløpe seg til om lag kr 120 mrd., hvor om lag 60 prosent av verdien er på kvoter tilhørende 305 havfiskefartøy, mens 40 prosent står på nær 2000 kystfiskefartøy. Med om lag 40 prosent av alle fartøyskvoter på strukturkvoter (anslag basert på Tabell 1, s. 9) så tilsvarer det at verdier for om lag 50 mrd skal reforderes til fartøyene i perioden 2027 – 2041, det aller meste i 2032 og 2027.

Fordeling ligger i politikens natur og det er derfor et grunnleggende element i fiskeriregelverket at myndighetene har et stort handlingsrom innen fiskeriforvaltningen for å søke å nå de politiske mål som er satt for sektoren⁸. For det er et relativt stort spenn i målhierarkiet for sektoren, som det fremkommer av havressurslovens formålsparagraf, mellom det overordnede målet om bærekraftige forvaltning av ressursene, og samtidig ei samfunnsøkonomisk lønnsom forvaltning og å medvirke til bosetning og sysselsetting. Som Riksrevisjonen påpeker i sin «Undersøkelse av kvotesystemet i kyst- og havfisket» for perioden 2004-2018, så har tydelige grep innen fiskeripolitikken hatt til hensikt, og oppnådd; bedre lønnsomhet i fiskeflåten, men at dette kan ha gått på bekostning av aktiviteten i

⁸ Høyesteretts førstvoterende dommer Tønder i Volstadsaken (HR-2013-2200-P – Rt-2013-1345) uttrykker det slik: «Fiskeriforvaltningen er et samfunnsområde med svært aktiv myndighetsutøvelse og med vidtgående virkemidler for å ivareta flere viktige samfunnshensyn. Fiskerinæringen er underlagt et reguleringsregime der det i tråd med at retten til å fiske tildeles på årlig basis, ligger en konstant mulighet for endringer i rammevilkårene. Endringene kan skyldes ressursituasjonen, men de kan også være begrunnet i ulikt syn på hvilken fiskeripolitikk som skal føres.»

fiskeriavhengige kystsamfunn, jfr. havressurslovens⁹ avveining mellom hensynene til samfunnsøkonomisk lønnsomhet og bidrag til bosetting og sysselsetting i kystsamfunnene, og det iboende motsetningsforholdet mellom disse som trenger en politisk balansering. Den gunstige lønnsomhetsutviklingen har ført til at det er stor betalingsvilje for strukturkvoter (og grunnkvoter), hvilket bidrar til at kapital går ut av næringen, gjeldsbelastningen øker og det blir vanskelig for nykommere å komme inn i næringen som fartøyeiere. Et tilleggselement er at fartøyene med kvoter blir så verdifulle at det kan bli utfordrende å foreta generasjonsskifter.

Prisutviklingen på fiskekvoter har utvist en stor økning siden dagens strukturkvoteordning så dagens lys i 2007. I forkant hadde Strukturutvalget (NOU 2006: 16) anslått at en innføring av forhåndsfastsatt tidsbegrensning på strukturkvoter på 15 år, ville redusere kvoteprisene med 48 % i forhold til tidsuavgrensede strukturkvoter. I historiens lys kan en slå fast at prisene på kvoter har økt formidabelt. Som det heter i NOU 2016: 26: «Eksempelvis beskrives det i Voldstad-dommen fra 2013 at Volstad ved struktureringen av to torsketrålkvotefaktorer hadde bokført en verdi av disse på 61 mill. kr. I NOU (2006: 16) fastslås prisen på torsketrål faktor 1,0 på kr. 40 mill., mens (torske-)kvoten til et konvensjonelt kystfartøy med hjemmelslengde på 28 meter har et verdianslag på 6,5 mill. I henhold til kvotemeldingens kvoteprisestimater fra mars 2019, var en torsketrålfaktor i 2019 verdsatt til om lag kr. 225 mill., mens man for en 28-meterskvote i konvensjonell kyst måtte betale om lag kr 50 mill.

De som var tidlig ute og investerte i strukturkvoter har hatt en stor verdiøkning på sine kvoter. Samtidig har de fått avskrevet kvotekostnadene over regnskapene helt siden 2007 da tidsbegrensningen ble innført, slik at de ved utløpet av tidsbegrensningen står oppført til null verdi i regnskapet. Etter alt å dømme vil de ved utløpstidspunktet bli kompensert med en del av oppgivelsen i strukturgevinst, og over tid en ikke bagatellmessig tildeling avhengig av hvilken fordelingsmodell som velges. Disse gevinstene kommer kvoteinnehaveren og fartøyet til del. Mannskap som har stått om bord i fartøy med strukturkvoter har i noen tilfeller vært «medinvestorer» til strukturkvotene gjennom at deres lottandel har vært redusert¹⁰ når fartøyet har ervervet strukturkvoter, men har selvfølgelig også nytt godt av strukturkvoter som har tilrettelagt for ekstra fangstgrunnlag og dermed fangstverdi som også mannskapet har fått ta del i.

De estimerte transaksjonsverdiene på kvoter over signaliserer at det er store verdier som skal reforderes når tidsbegrensningene i strukturkvoteordningene begynner å utløpe om ikke så mange år. Som nevnt er fordeling og omfordeling et kjerneområde for politikken, og kanskje spesielt i fiskeripolitikken påpekes det at forvaltningen har stort handlingsrom. I Volstadsaken argumenterte førstevoterende slik vedrørende den forhåndsfastsatte tidsbegrensningen på strukturkvoter som var oppe til doms:

⁹ I havressurslovens § 1 heter det at lovens formål er å: «...sikre ei berekraftig og samfunnsøkonomisk lønsam forvaltning av dei viltlevande marine ressursane og det tilhøyrande genetiske materialet og å medverke til å sikre sysselsetjing og busetjing i kystsamfunna.» Også deltakerlovens formålsparagraf (§ 1) trekker opp tilsvarende formål: «Formålet med denne lov er: a) å tilpasse fiskeflåtens fangstkapasitet til ressursgrunnlaget for å sikre en rasjonell og bærekraftig utnyttelse av de marine ressurser, b) å øke lønnsomheten og verdiskapingen i næringen og gjennom dette trygge bosetting og arbeidsplasser i kystdistriktene, og c) å legge til rette for at høstingen av de marine ressurser fortsatt skal komme kystbefolkningen til gode.»

¹⁰ Se Norges Fiskarlags «[Fiskerioverenskomst og oppgjørssavtaler](#)», paragraf §20 og §21, og Vedlegg 6: Kjøp av kvote i oppgjørssammenheng, i «[Tariff 2021 mellom Fiskebåt og LO og Norsk sjømannsforbund](#)».

«Politisk handlefrihet er hjemlet i lovgivningen og signaliseres til stadig fra både fra regjering og storting. I tillegg kan utviklingen ta ulik retning avhengig av de politiske mål den til en hver tid sittende regjering ønsker å fremme. Vi er med andre ord på et område der staten bør ha atskillig handlefrihet til å regulere innholdet i fiskeflåtenes rammevilkår. Det har betydning for hva aktører innen fiskerinæringen kan forvente med hensyn til langsiktigheten av de tiltak som iverksettes.»

Siden Volstaddommen falt i 2013 har flere offentlige utvalg gitt anbefalinger rundt det norske kvotesystemet. I NOU 2014:13 «Kapitalbeskatning i en internasjonal økonomi» anbefales at skatt på kilder til såkalte immobile renprofitter bør opprettholdes og helst økes, slik at selskapskatten kan reduseres til 20 prosent, og at det bør vurderes å innføre grunnrenteskatter på fiskeri- og havbrukssektoren. For fiskerinæringen spesielt anbefalte NOU 2016: 26 «Et fremtidsrettet kvotesystem» å innføre et særskattesystem for å skattlegge ressursrenten i fiskeriene. I NOU 2015: 1 «Produktivitet – grunnlag for vekst og velferd» peker utvalget på at ineffektive reguleringer i fiskerinæringen står i veien for å realisere ressursrenten, som ifølge Greaker, Grimsrud og Lindholt (2016)¹¹ hadde et potensiale på kr 9 mrd. i 2011, og at det i 2018 ble realisert en grunnrente på om lag kr 2,3 mrd. (Greaker og Lindholdt, 2019)¹². Holm og Henriksen (2014)¹³ skisserer en utviklingsmodell der hele verdikjeden for sjømat liberaliseres for å realisere ei grunnrente som deretter skattlegges. Dette vil innebære ei kraftig strukturrasjonalisering, med færre og større enheter, der det er som for integrering og fri prisdannelse som skaper grunnlag for sterk produktivtitsvekst, konkurransekraft og lønnsomhetsvekst. Et alternativ til et slikt frislipp er en todelt løsning der det tradisjonsrike kystfisket reguleres om lag som i dag, mens resten av næringen liberaliseres.

I dette spennet ligger også politikkenes handlingsrom. De strukturkvoter som nå utløper representerer en stor samfunnsmessig verdi knyttet til våre felles ressurser, ressurser som kan gi opphav til ressursrente. Og ressursrente er, som det argumenteres over, et godt skatteobjekt som kan bidra til velferd. I tillegg kommer det at strukturkvotene er akkumulert på de fartøy som, for det første, har hatt tilgang til strukturvoteordningen, og, for det andre, derigjennom har nytt godt av slik til å øke sin lønnsomhet. I Vedlegget er det en oversikt over lønnsomhetsutviklingen i flåten, representert ved driftsmargin. Riktignok har fiskerne selv betalt for å ta ut kapasiteten, og sammen med en god forvaltning av ressursene har den uttatte kapasiteten ført til større lønnsomhet for de gjenværende. Gjeldsgraden er imidlertid økt betraktelig, og bruk av et annet mål enn driftsmargin, som for eksempel totalkapitalrentabilitet, ville vist en noe annen utvikling enn driftsmargin som følge av at totalkapitalen i perioden har steget kraftig.

Ressursrente, og beskatning av ressursrente, er grundig belyst både i St Meld 21 (2006-2007) «Strukturmeldingen» og i NOU 2016: 26 «Et fremtidsrettet kvotesystem» og diskuteres ikke her. Som nevnt avviste Stortinget i forrige periode en kvotebeholdning ved behandlingen av forrige kvotemelding, hvis utleie av kvotefaktorer kunne gi et årlig proveny på om lag kr 100 mill. – en form for ressursrentebeskatning. Etter Stortingets beslutning, ble fiskeflåten i stedet ilagt en avgift på all førstehåndsomsetning fra norske fartøy¹⁴, med et proveny som tilsvarte det som var forventet fra auksjonerte kvoter fra kvotebeholdningen. Innretningen på en avgift på førstehåndsavgift treffer

¹¹ Greaker, Grimsrud & Lindholt (2016). Ressursrenta i norske fiskerier - utvikling og politikk. Økonomiske analyser, 5/2016, SSB.

¹² Greaker & Lindholt (2019). Grunnrenten i norsk akvakultur og kraftproduksjon fra 1984 til 2018. Oslo.

¹³ Holm & Henriksen (2014). Mot en ny samfunnskontrakt. Norges Fiskerihøgskole og Nofima.

¹⁴ Se Vedtak om avgift på villlevende marine ressurser [FOR-2021-06-18-2049] der avgiften settes til 0,42 % av brutto salgsbeløp minus salgavgift, fra 1. juli 2007. Førstehåndsomsetningen i 2021 var på totalt kr 23,9 mrd.

imidlertid noe bredere enn den innretning som en kvotebeholdning innhentet fra konverterte strukturkvoter, og auksjonert ut til den fartøygruppe kvotene opprinnelig kom fra.

Gitt det politiske handlingsrommet som ligger til Storting og regjering i fiskeriforvaltningen så fins det alternativ til den konverteringen av strukturkvoter for lengre tidsbegrensning, og tilhørende avsetning til en kvotebeholdning, som ble foreslått i forrige kvotemelding. Sittende regjering har gjennom Hurdalsplattformen tilkjennegitt flere sider innen fiskerinæringen hvor de ønsker å ta grep, og har i den forbindelse bebudet en ny kvotemelding hvor blant annet den minste flåten under 11 meter skal sikres gode rammevilkår, men uten at det åpnes for strukturering i disse gruppene. Disse rammevilkårene drøftes andre steder i høringen, men en måte å tilrettelegge for denne flåten kan være gjennom en tilførsel av kvotegrunnlag.

Omfordeling i fiskeriene møtes sjelden med applaus fra en samlet næring, heller det motsatte, men dersom myndighetene ønsker å tilegne seg ressurser for å ivareta godt tiltak så kan en fremgangsmåte være at en tilførsel av kvotefaktorer til en kvotebeholdning som hentes direkte fra strukturgevinstfordelingen som snart trer i kraft. En alternativ fordeling av strukturgevinst som tilgodeser også disse, kan gjøres ved å la strukturgevinsten gå til hele gruppen (her konvensjonell kyst), ikke utelukkende til de grupper som har hatt tilgang til struktur. Det vil kunne gi også denne gruppen mulighet til produktivitetsforbedring, også i lys av at samfiske med seg selv skal opphøre fra 2026, og kan kanskje «sukre pillen» for at noen skal sette fartøyet i overensstemmelse med hjemmelslengden. For hva er vel den kvalitative forskjellen på et fartøy på 11 meter hjemmelslengde som har valgt ikke å strukturere, og et med 10 meter hjemmelslengde som aldri har fått anledning til å strukturere, som gjør at førstnevnte etter 20 år skal høste en strukturgevinst men ikke sistnevnte? En slik fordeling av strukturgevinst er gjengitt i siste rad i Tabell 6, der en fordeling til alle gir en beregnet strukturgevinst (gitt noen forutsetninger) på 0,679 kvotefaktorer per grunnkvotefaktor (som tilsvarer en 68 % økning i kvotegrunnlaget, hovedsakelig i 2027 og 2032, frem til 2042).

Gitt de ambisjoner for næringen, og de utpekte utfordringer som næringen står ovenfor, så kan en kvotebeholdning med tilgang av kvotefaktorer fra strukturgevinstfordelingen, bidra både til å oppnå tiltak som krever direkte tilførsel av fiskeressurser, eller finansielle bidrag (ressursrente eller støttetiltak) gjennom auksjon av faktorer på årlig basis. Tilgangen av kvotefaktorer til en slik kvotebeholdning kan ivaretas gjennom en avkorting av strukturgevinst før fordeling til gruppen (jfr. modellene over) i størrelsesorden 5, 10, 15 eller 20 prosent, avhengig av de ambisjoner som legges til næringen fra sittende myndigheter, eller de behov som kan synliggjøres.

Med rammevilkårene for den minste flåten allerede nevnt, hvis kvotegrunnlag kunne vært økt gjennom tilgang fra avkortet strukturgevinst, så kan det pekes på flere andre gode formål som kunne vært «smurt» gjennom en slik omfordeling som et tilfang av midler eller kvotefaktorer fra strukturgevinstfordelingen kan bidra til. Da er naturligvis også bruken av slik avkorting som en form for ressursrenteskatt innbefattet, for å signalisere fiskerinæringens bidrag til samfunnet. Av andre relevante og aktuelle tiltak som en slik kvotemelding *kan* bidra til, dersom det er ønskelig (i vilkårlig rekkefølge):

- Bearbeidingsutvalgets foreslåtte tiltak om utviklingskvoter for sjømatindustrien.
- Tilskudd i form av kvoter eller finansiell støtte til aktører som iverksetter tiltak for å begrense utslipp av klimagasser (det grønne skifte). Stimulere til omlegging av drift i retning av mer miljøvennlig fiske (notfiske etter pelagisk for rekefiskere).

- Rekrutteringskvoter.
- Begrense andre avsetninger fra «toppen», eksempelvis gjennom påskøyt til kvotebonus levendelagring.

Listen over gjengir bare et fåtall aktuelle (eller uaktuelle) tiltak som kan tilgodeses gjennom avkorta strukturevinst til en kvotebeholdning. Muligheten er imidlertid mange, og slike tiltak kan også gjennomføres uten at det foretas en avkorting i strukturevinstfordelingen.

4 Konsekvensvurdering av ulike modeller

I dette kapittelet vil det ses på ulike konsekvenser av de modellene for strukturgevinstfordeling som er presentert i det overstående, sammen med mulige ulike konsekvenser av de ulike. De konsekvenser som undersøkes er i all hovedsak økonomiske, hvor det søkes svar på spørsmål som: Hvilke fordelingsvirkninger synes de ulike modellene å ha til resultat? Hva kan den strukturgevinst som kommer på toppen av grunnkvoten til ustrukturerte fartøy, eller på toppen av eksisterende grunn- og strukturkvoter ha å si for aktørene? Hvilke insentiver gir slike økte kvotegrunnlag? Vil det påvirke insentivene til ytterligere strukturering i flåten?

Med tre modeller der man søker å vurdere effektene av de enkelte opp mot hverandre vil det naturligvis være en overlapping av omtalen fra en til en annen. I så måte framstår Modell 1, som nullalternativet, hvorimot de to andre (Modell 2 og Modell 3) evalueres opp imot. Derfor vil derfor være overlappende omtale av modellene i de enkelte underkapitlene, og som og en klar overvekt av omtale inn imot den første modellen.

4.1 Konsekvenser av Modell 1 (sett opp mot Modell 2)

I lukket gruppe torsk i nord, som i andre grupper, er det relativt stor dynamikk, der flåtens struktur endres ikke bare gjennom strukturering, men tidligere også gjennom utskifting av fartøy hvor ny faktisk lengde på fartøyet avviker fra det opprinnelige hjemmelslengdeintervallet som fartøyet tilhørte. Da departementet etter kvotemeldingens fremleggelse sommeren 2019 gjorde endringer i forholdsmessighetsinstruksen, ble det et godt stykke på vei etablert tette skott mellom faktisklengdegruppene. Tabellene under viser den begrensede endringen i flåtesammensetningen i lukket gruppe torsk – illustrert ved tidsrommet mellom oktober 2019 og januar 2022.

Tabell 3 Antall deltakeradganger i lukket gruppe torsk fordelt på hjemmelslengde og største lengde, per 7. oktober 2019. Kilde: Fiskeridirektoratet

Antall deltakeradganger	Største lengde				Totalt
	Hjemmelslengde	0 - 10,9 m	11 - 14,9 m	15 - 20,9 m	
0 - 10,9 m	891	270	9	4	1 174
11 - 14,9 m	40	261	37	23	361
15 - 20,9 m		18	49	62	129
21 - 27,9 m		1	1	60	62
Totalt	931	550	96	149	1 726

Tabell 4 Antall deltakeradganger i lukket gruppe torsk fordelt på hjemmelslengde og største lengde, per 24. januar 2022. Kilde: Fiskeridirektoratet

Antall deltakeradganger	Største lengde				Totalt
	Hjemmelslengde	0 - 10,9 m	11 - 14,9 m	15 - 20,9 m	
0 - 10,9 m	891	268	9	4	1 172
11 - 14,9 m	15	255	39	22	331
15 - 20,9 m		16	44	59	119
21 - 27,9 m			1	60	61
Totalt	906	539	93	145	1 683

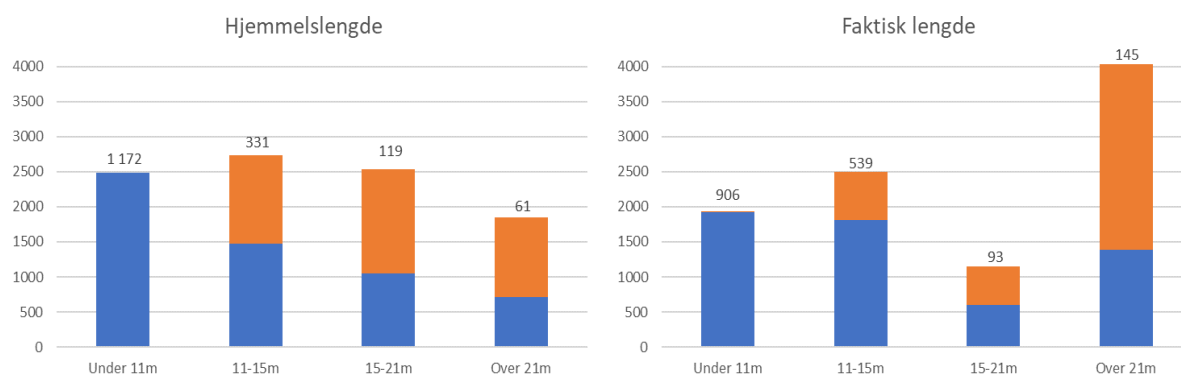
Som tabellene over viser så er går det ut fartøy i alle hjemmelslengdegruppene i løpet av de dryge to åra, men der den største reduksjonen skjer i hjemmelslengdeintervallet «11-14,9 m» (- 30 fartøy). Samtidig ser vi noen bevegelser mellom faktisklengdeintervallene, i særdeleshet at fartøy med hjemmelslengde mellom 11 og 15 meter som hadde en faktisk lengde under 11 meter er erstattet med fartøy med større faktisk lengde eller strukturert ut. Men det går klart fram av begge tabellene at en eventuell inndeling av kystflåten etter faktisk lengde, heller enn hjemmelslengde, har stor betydning for gruppenes sammensetning – selv om fartøyene er akkurat de samme. Blant annet at bare 76 prosent av fartøy med hjemmelslengde under 11 meter blir igjen i en faktisklengdegruppe under 11 meter, men at det kommer til noen fra hjemmelslengden over (11-14,9 m) som står på skrog som er under 11 meter. Hvor varig denne siste påskøyten i tilfelle vil bli, siden det ved eventuell endring i gruppeinndelingen er aktuelt med en overgangsordning for å sette fartøy i overensstemmelse med hjemmelslengdeintervallet, er et annet spørsmål om man ser de to tabellene under ett.

For å illustrere effektene av en strukturgevinstfordeling etter Stortingets beslutning må man ta utgangspunkt i et gitt tidspunkt for hvordan struktursitasjonen ser ut da. I tillegg holdes denne opp mot den alternative inndelingen – etter hjemmelslengde. I tabellen under er informasjon rundt kvotestørrelser og antall fartøy i lukkede gruppe torsk per 11. april 2022 satt inn med opplysninger over størrelsen på henholdsvis grunn- og strukturkvoter i de ulike lengdegruppene, inndelt etter både hjemmels- og faktisk lengde. I tillegg framgår strukturgraden i gruppene og andelen av total kvote.

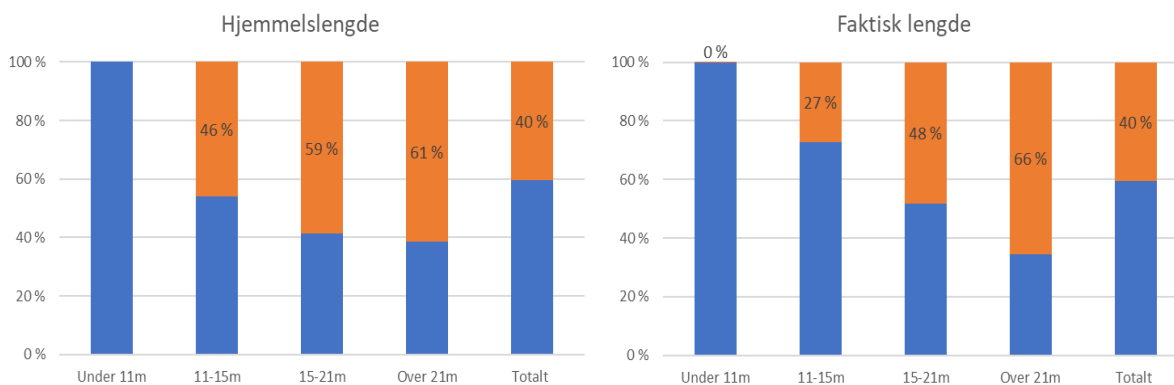
Tabell 5 Lukket gruppes torsk kvoter i nord, etter størrelser i hjemmels- og faktisklengdegrupper per 22. januar 2022, fordelt etter grunn- og strukturkvoter (avrunda tall), antall fartøy og andeler. Kilde: Fiskeridirektoratet

Fartøy-gruppe	Etter hjemmelslengde						Etter faktisk lengde					
	Antall fartøy	Grunn kvote faktor	Struktur kvote faktor	Total	Andel	Struktur grad	Antall fartøy	Grunn kvote faktor	Struktur kvote faktor	Total	Andel	Struktur grad
0–10,9 m	1172	2479	0	2479	25,8 %	0 %	906	1924	2	1926	20 %	0,1 %
11–14,9 m	331	1476	1257	2733	28,5 %	46,0 %	539	1816	683	2499	26 %	27,3 %
15–20,9 m	119	1047	1489	2536	26,4 %	58,7 %	93	594	553	1147	12 %	48,2 %
Over 21 m	61	717	1137	1853	19,3 %	61,3 %	145	1385	2645	4030	42 %	65,6 %
Totalt	1683	5719	3883	9601	100 %	40,4 %	1683	5719	3883	9601	100 %	40,4 %

Tabellen viser at det ikke bare er antall fartøy i gruppene som endres ved eventuell ny inndeling, men også fordeling av kvoter og strukturgrad innbyrdes i gruppene. I figurene under gjenspeiles dette som illustrasjoner, der grunnkvoter er blå og strukturkvoter røde. Prosentandelene innenfor søylene viser til strukturgraden i gruppene, mens tallene utenfor – i toppen av søylene – viser til antall fartøy i de enkelte gruppene. Gruppene er satt opp etter hjemmelslengde (til venstre) og faktisk lengde (høyre).



Figur 2 Antall fartøy, og fordeling av grunn- og strukturkvotefaktorer, på hhv. hjemmels- og faktisklengdegrupper, per 22. januar 2022. Kilde: Fiskeridirektoratet



Figur 3 Strukturgrad (strukturkvotenes andel av totale kvotefaktorer) for ulike lengdegrupper inndelt etter hjemmels- eller faktisk lengde, per 22. januar 2022. Kilde: Fiskeridirektoratet

Tabell 5, sammen med Figur 2 og Figur 3, angir hvordan en inndeling av lukket kyst etter faktisk lengde avviker fra en inndeling etter hjemmelslengde, etter det bildet som avtegnet seg 22. januar i år med tanke på antall fartøy, og fordeling av grunn- og strukturkvoter. Fartøymassen er akkurat den samme, men Figur 2 viser klart den utviklingen som har skjedd over tid der kvotene i stadig større grad settes på større fartøy. Som følge av denne utviklingen ser vi at fartøygruppene «under 11 meter» og «15-20,9 meter» reduseres betraktelig når inndelingen skjer etter faktisk heller enn hjemmelslengde, der sistnevnte reduseres fra 119 til 93 fartøy. De to andre gruppene øker i antall, fordi mange kommer til fra den/de mindre gruppene.

Fargeforskjellene i søylene i diagrammene til venstre og høyre understreker at fartøy som «går ut av» sin hjemmelslengdegruppe som følge av større faktisk lengde tar med seg relativt mange strukturkvoter, siden den oransje delen av de fleste søylene i diagrammet til høyre reduseres. Unntaket er den største gruppen («Over 21 meter») som ved en inndeling etter faktisk lengde tilføres en større andel strukturkvoter. Dette understrekes av Figur 3 som gjengir strukturgraden i de ulike gruppene, der vi ser at overgangen til faktisk lengde gjør at strukturgraden reduseres for gruppene 11-14,9 meter og 15-20,9 meter, men øker betraktelig for gruppen over 21 meter, når gruppeinndelingen skjer etter faktisk lengde. Dette understrekes av nest siste kolonne i Tabell 5, som viser at en gruppeinndeling etter faktisk lengde innebærer at 42 prosent av gruppekvoten står på 145 fartøy som er større enn 21 meter – hvorav halvparten (74 fartøy) er større enn 28 meter og det lengste er over 56 meter.

Som Fiskeridirektoratets rapporter over strukturgevinst viser, så vil det tildeles strukturgevinst for hvert av årene som tidsbegrensningene utløper. Dette skjer i perioden fra 2027 og utover. I dette alternativet fordeles all strukturgevinst relativt etter grunnkvoter, og som understreket innledningsvis, er det eneste usikkerhetsmomentet antall grunnkvoter som gjenstår når strukturgevinsten skal fordeles (om man ser bort fra muligheten til at fartøy bringes i overensstemmelse med hjemmelslengde).

Om man benytter en forenkende, om enn noe urealistisk, forutsetning om at det ikke vil struktureres mer, slik at den omtalte situasjonen per 22. januar i år står fast og ved lag i denne delen av flåten de neste 20 år (når alle eksisterende strukturkvoters tidsbegrensninger er utløpt), så kan man beregne størrelsen på den individuelle strukturgevinsten som hvert enkeltfartøy vil kunne få tildelt etter dette prinsippet. Som nevnt vil estimatet utgjøre et minsteanslag over den strukturgevinst enkeltfartøy i realiteten vil kunne få, siden flere grunnkvoter vil kunne struktureres bort i tiden som kommer. Da

reduseres nevneren i følgende brøk (under forutsetningen om ingen ytterligere strukturering og at fartøyfordeling etter faktisk lengde ligger fast):

Formel 1 Beregning av individuell strukturgevinst

$$\text{Individuell strukturgevinst} = \frac{\text{sum strukturkvotefaktorer i gruppen}}{\text{antall grunnkvotefaktorer i gruppen}}$$

Som nevnt; en forenkling som følge av at strukturering vil kunne skje også fremover¹⁵, og der hele 20 årsperioden ses på under ett (summen av tildelt strukturgevinst i perioden 2027–2041. Med utgangspunkt i oversikten over struktur og grunnkvoter i Tabell 5, kan man beregne et anslag fra den strukturgevinst hvert fartøy kan forvente – hele perioden sett under ett – både for en gruppeinndeling etter hjemmels eller faktisk lengde, og der tallet for oppgitt forventet strukturgevinst er gjengitt som kvotefaktorer i strukturgevinst for hver grunnkvotefaktor. Samla strukturgevinst finnes da ved å multiplisere grunnkvoten med den faktoren som gjelder ut fra gruppetilhørighet (enten etter hjemmels- eller faktisk lengdeinndeling). Resultatene er å finne i Tabell 6 der det under hjemmelslengdeintervall er gjengitt også hvor store grunnkvotefaktorer det enkelte fartøy er tildelt (per 2022).

Tabell 6 Strukturgevinst per grunnkvotefaktor – etter hjemmels- og faktisklengdegrupper

Fartøy-grupper	Etter hjemmelslengde		Etter faktisk lengde
	Grunnkvote	Strukturgevinst per grunnkvotefaktor	Strukturgevinst per grunnkvotefaktor
0–10,9 m	1,26–2,35	0	0,001
11–14,9 m	3,19–5,23	0,852	0,376
15–20,9 m	6,52–10,25	1,422	0,931
Over 21 m	9,93–12,28	1,586	1,901
Alle	(1,26–12,28)	0,679	0,679

En strukturgevinstfordeling i tråd med Stortingets vedtak, som bestemte at strukturgevinsten skal skje til den gruppen fartøyet tilhører ved utløpet av strukturkvotens tidsbegrensning, og fordeles relativt etter fartøyenes grunnkvote, innebærer at større fartøy (etter faktisk lengde) vil motta en større strukturgevinst enn dersom fordelingen skjedde i hjemmelslengdegrupper. I Tabell 6 er strukturgevinst per grunnkvotefaktor vist for de to ulike gruppeinndelingene, (med størrelse på grunnkvoten angitt for hjemmelslengdeintervallene).

Tabellen viser at en strukturgevinstfordeling i tråd med Stortingets vedtak innebærer at den strukturgevinst fartøyene kan forvente øker i tråd med fartøyets faktiske størrelse. For alle fartøy med et skrog større enn hjemmelslengdeintervallet – hvilket utgjør mer enn 23 prosent – så skal det sterke insentiver til for å få de til å bringe fartøyet i overensstemmelse med hjemmelslengden, når oppsiden ved å tilhøre et større faktisklengdeintervall enn det hjemmelslengden tilsier, er en høyere strukturgevinst.

For å ta et eksempel så ser vi fra Tabell 4 at det fins fartøy med hjemmelslengde under 11 meter som har en faktisk lengde etter alle faktisklengdeintervaller. Ingen av disse har hatt anledning til å strukturere. Et fartøy med hjemmelslengde 10 meter, har en kvotefaktor på om lag 2,35 i dag. Om vi forutsetter at ingen strukturere og at det dermed heller ikke blir fordelt strukturgevinst fra avkorting

¹⁵ Bare fra 22. januar til 19. juni 2022 er antall grunnkvotefaktorer redusert for hele lukket gruppe torsk fra 5719 (i Tabell 5) til 5662, mens antall strukturkvotefaktorer har økt fra 3883 til 3958.

så vil denne grunnkvotefaktoren stå fast. Fra 2027 til 2041 vil strukturegevinsten fra alle eksisterende strukturkvoter fordeles. Et fartøy med hjemmelslengde 10 meter og en faktisk lengde under 11 meter vil da – med Stortingets løsning – få en strukturegevinst på 0,00235 faktorer. Dette som følge at det er et fartøy under 11 meter faktisk lengde i dag som har hjemmelslengde mellom 11 og 14,9 meter som har en strukturkvote, som tilfaller de med faktisk lengde under 11 meter. Om fartøyet med hjemmelslengde 10 meter står på et fartøy mellom 11 og 14,9 meter så vil det i løpet av perioden få en strukturegevinst på 0,376 per kvotefaktor – til sammen 0,884 faktorer, eller en økning i kvotegrunnelaget på nesten 40 prosent. Tilsvarende – om fartøyet på 10 meter hjemmelslengde hadde stått på et fartøy med faktisk lengde 15 til 20,9 meter, eller over 21 meter, så hadde total strukturegevinst over perioden akkumulert seg til henholdsvis 0,931 eller 1,9 per faktor – til sammen 2,19 eller 4,47 faktorer. I det første tilfellet så dobles nesten kvotegrunnelaget, i det andre – om deltakerretten står på et fartøy over 21 meter – så øker kvotegrunnelaget (2,35 faktorer) med nesten 200 prosent.

Om denne fordelingsmodellen blir stående så skal det svært gunstige rammevilkår for den minste flåten under 11 meter til for å stimulere til å velge en fartøyutforming i tråd med hjemmelslengden. Et fartøy med hjemmelslengde 14 meter (og en grunnkvote på 5,23 faktorer) vil motta en strukturegevinst på 1,96 kvotefaktorer dersom det har en faktisk lengde på 11-14,9 meter. Står grunnkvoten derimot på et skrog på 15-20,9 meter så blir strukturegevinsten mer enn det doble – 4,87 faktorer. Med de kvotepriser som det opereres med i kvotemeldingen, om lag 2,3 mill. per kvotefaktor i 2019 (i det nedre sjikt), så ville et fartøy som ønsket å øke sitt kvotegrunnelag med 2,9 faktorer (forskjellen mellom de to) betale om lag 6,7 for en strukturkvote av den størrelsesorden i 2019. Da blir insentivene for å sette deltakerrettigheten på et mindre fartøy små.

Som henvist til tidligere er det i rapportene fra Fiskeridirektoratet mulig å gå inn på enkeltfartøy og enkeltgrupper for å se utfallet av strukturegevinstfordelingen, der det fremgår de årlige fordelingene av strukturegevinst på fartøy eller grupper, eller fylker. I vedlegget har vi inkludert for to fartøy fra øvre del av hjemmelslengdestigen (9, 14, 20 eller 27 meters hjemmelslengde) hvordan strukturegevinst fordeler seg. Fartøyene er valgt ut fra følgende kriterier: Det ene (eller begge i tilfelle 9 meter hjemmelslengde) er ustrukturert og har en lengde i overensstemmelse med hjemmelslengdeintervallet. Det andre er (nært) fullstrukturert (i kvotetaket) og står på et skrog i høyest mulig faktisklengdeintervall (over 21 meter).

4.2 Konsekvenser – Modell 2

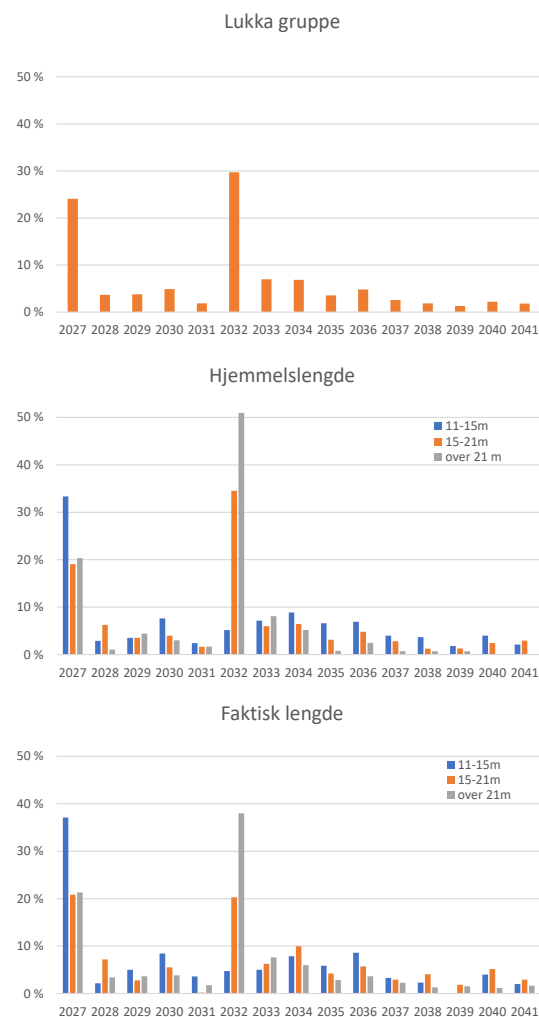
Med sammenstillingen ovenfor under Modell 1 er det allerede gitt en implisitt analyse av hvilken effekt som kan forventes dersom strukturegevinsten fordeles til den nåværende gruppen der strukturkvoten kom fra – for konvensjonell kyst i nords vedkommende; hjemmelslengdegruppen.

De venstre delene av Tabell 5, sammen med venstre del av Figur 2 og Figur 3, angir hvordan struktureringen har vært innen de ulike hjemmelslengdegruppene i Finnmarksmodellen. Naturlig nok har fartøy under 11 meter ingen strukturegevinst til fordeling etter denne modellen, mens andelen av totale kvoter som står på strukturkvoter i hjemmelslengdegruppene «11-14,9 m», «15-20,9 m» og «Over 21 m» er på respektive 46, 59 og 61 %. Dette til forskjell fra en faktisklengdeinndeling, der strukturgraden er lavere for markant lavere enn etter hjemmelslengdeinndeling for de to minste gruppene («11-14,9 m» og «15-20,9 m») men motsatt for fartøy «Over 21 m» målt etter faktisk lengde.

At strukturgraden er lavere i gruppen «11-14,9 m» henger nok noe sammen med at de fikk tilgang til strukturvirkemidlet seinere enn de øvrige, men også fordi kvotetaket for denne gruppen er lavere. Et allerede nevnt forhold er at en slik fordeling av strukturgevinsten ikke står i veien for en inndeling av flåten etter største lengde: Hjemmelslengden til et fartøy går fram av den grunnkvotefaktoren fartøyet besitter, og stor ikke i motsetningsforhold til en annen gruppeinndeling enn hjemmelslengde dersom det er ønskelig å for eksempel regulere fisket i gruppen etter andre parametere enn hjemmelslengde. Det gjøres for eksempel for i fastsettelsen av overregulering i torskfisket blant de minste fartøyene i gruppen.

Modell 2 vil i henhold til Tabell 6 gi mindre variasjoner i strukturgevinst per kvotefaktor på hjemmelslengdegrupper enn hva tilfellet er for en fordeling etter faktisk lengde. Mens forskjellen i strukturgevinst per faktor for fartøy i hjemmelslengdegruppene «11-14,9 m» og «Over 21 m» beregnes til 86 %, så er forskjellen mellom strukturgevinst til de samme gruppene på 406 % når gruppeinndelingen skjer etter faktisk lengde.

En annen forskjell mellom de to modellene er til hvilket år tidsbegrensningen for strukturkvotene utløper i de enkelte lengdegruppene, etter henholdsvis faktisk og hjemmelslengde. I Figur 4 til høyre er dette gjengitt for henholdsvis alle strukturkvoter i konvensjonell kyst øverst, for lengdegrupper etter hjemmelslengde i midten, og for lengdegrupper etter faktisk lengde nederst. Igjen går det fram at 2027 og 2032 er de viktigste årene for fordeling av strukturgevinst. Så store forskjeller mellom modellene er det ikke men vi ser at utløpsårene satt opp gruppevis gir en markant forskjell fra «gjennomsnittet» for hele lukket gruppe, og at for hovedåret 2032 for de største fartøyene (over 21 m) fører inndeling etter faktisk lengde en redusert andel, ettersom mange godt strukturerte fartøy med hjemmelslengde mellom 11 og 14,9 meter kommer til i denne gruppen med «ferskere» strukturkvoter. I sum utløper nesten det doble antall strukturkvotefaktorer på tidsbegrensning i 2032 i denne største gruppen, når inndelingen skjer etter faktisk lengde enn etter hjemmelslengde.



Figur 4 Utløpsår for eksisterende strukturkvoter (andel)

Siden henholdsvis ¼-del og 1/3-del av strukturkvotefaktorene skal refordes på gjenværende fartøy i henholdsvis 2027 og 2032 kan det implisere store endringer i kvotebeholdning og fangstmuligheter for enkelte fartøy disse to årene, og store endringer fra ett år til et annet. Som omtalt over så vil en fordeling etter faktisklengdegrupper innebære et kvotetillegg på nesten 200 % på grunnkvoten over hele perioden for fartøy i den øverste gruppen. Men når nesten 40 % av dette kommer i 2032 så kan det bety en utfordring. Som det fremgår

av vedlegget over individuell strukturgevinst, så ser vi at den totale kvoten (inkl. strukturgevinst) for det ustrukturerte fartøyet med hjemmelslengde på 27 meter, øker sin grunnkvote i 2032 fra 20,4 faktorer til 29,4 faktorer – en økning på 44 %. Når vi i tillegg vet at torskekvoten kan variere med relativt mye fra år til år, så kan dette utgjøre en nokså stor utfordring fra et år til et annet, med de kapasitetskonsekvenser det kan innebære – eksempelvis med tanke på kvalitetsivaretakelse om bord. Men med en avklaring av spørsmålet rundt fordeling av strukturgevinst, der aktørene har tid til å gjøre de tilpasninger som er nødvendig for å sette driftsmiddelet i stand til å takle en slik økning (eller tilsvarende reduksjoner som følge av at store strukturkvoter utløper, så burde det være rom for absorbere slike sjokk. Også «markedsplassen for kvoteutveksling» som ble foreslått i kvotemeldingen, med ut- eller innleie av fiskemuligheter, kunne bidratt til fleksibilitet og ruste kvote- og fartøyeiere for slike situasjoner.

4.3 Konsekvenser – Modell 3

I den tredje modellen¹⁶ skjer fordeling av strukturgevinst på både grunn- og eksisterende strukturkvoter og fordeles i de nåværende gruppene – hjemmelslengdegruppene i konvensjonell kyst nord. Som nevnt over vil da strukturgevinsten tilfalle alle løpende kvotefaktorer. Beregningsgrunnlaget for individuell årlig strukturgevinst, som kan representeres med en justering av Formel 1 på s. 26, vil da nevneren endres til «alle kvotefaktorer». Det vil øke nevneren i formelen og gjøre størrelsen på strukturgevinsten per kvotefaktor mindre, siden strukturkvotene i hjemmelslengdegruppene over 11 meter utgjør mellom 48 og 61 prosent (som vist i Figur 3).

For ustrukturerte (eller lite strukturerte) fartøy vil derfor en slik fordeling gi en mindre årlig strukturgevinst enn en fordeling relativt etter grunnkvote, mens velstrukturerte fartøy – i nærheten av kvotetaket – vil fordelingen være gunstigere. Forskjellige kvotetak i gruppen «11-14,9 m» og gruppene større enn 15 m innebærer at maksimal årlig strukturgevinst fra denne fordelingen vil være forskjellig mellom disse.

Hovedforskjellen mellom denne fordelingsmetoden og den i Modell 1 og Modell 2 er dermed at årlig strukturgevinst per kvotefaktor blir mindre, siden gevinsten også fordeles på eksisterende strukturkvoter. Når tidsbegrensningen utløper, for fordeling, så nulles imidlertid også den akkumulerte strukturgevinsten på strukturkvoter ut. Det gjør at fordelingen over en tidsperiode der alle strukturkvoter er kjent og utløper (som i Fiskeridirektoratets rapport som viser utviklingen fram til 2042) så vil, ved alle strukturkvoter være utløpt og fordelt ved enden av perioden, slik at fordelingen sammenfaller med en fordeling relativt etter grunnkvoter. Derfor ender alle grønne og gule linjer, som representerer henholdsvis Modell 2 og Modell 2 her, med samme resultat for total strukturgevinst ved utgangen av 2042 i figurene i Vedlegget. Men det skyldes utelukkende forutsetningen bak figurene, at fartøystruktur og antall grunn- og strukturkvotefaktorer, ligger fast fra i dag fram til alle strukturkvoter er utløpt ved utgangen av 2042.

I realiteten vil det finne sted strukturering også fremover. Det vil ikke rokke særlig ved fordelingen per kvotefaktor siden antall totale kvotefaktorer i gruppen vil være relativt stabil. Det som derfor kan endre

¹⁶ En fjerde mulig modell, basert på de rapporter som Fiskeridirektoratet har utarbeidet, kunne vært som denne men med fordeling på gruppen fartøyet tilhører når tidsbegrensningen utløper inndelt etter største lengde. Denne fordelingen fremgår der (se figurer i Vedlegg) kalt «Stl.grp. - Fordeling: hoved og strukturtillatelse», illustrert gjennom røde linjer for strukturgevinst og total kvotefaktor.

fordelingen er strukturering. Et ustrukturert fartøy på 14 meter hjemmelslengde som tildeles strukturkvoter nå (med tildeling fra 2023 til og med 2042) helt opp mot kvotetaket på fem, vil kunne tildeles strukturgevinst på disse strukturkvotene (i tillegg til grunnkvoten) i hele perioden. Særlig vil 2027 være gunstig for denne hjemmelslengdegruppen.

Av modellene presentert her er det kun i denne Modell 3 at aktørene har anledning til å tilpasse seg for å påvirke størrelsen på strukturgevinst i særlig grad (om man antar de «tette skott» mellom gruppeinndelingene ligger fast). Selv om fordelingsmodellene i Fiskeridirektoratets rapport ikke kan ta inn over seg mulig framtidig strukturering, så viser illustrasjonen i noen tilfeller enkelte utfordrende sider ved denne fordelingsmodellen. Det vil være fartøy som står i nærheten av kvotetaket og som har mange strukturkvoter hvis tidsbegrensning utløper seint i perioden. Disse kan komme i en situasjon der sum kvotefaktorer overstiger kvotetaket – i alle fall i perioden inntil tidsbegrensninger på egne strukturkvoter utløper.. Det ser man for alle de (full-)strukturede fartøyene i Vedlegget, der de gule linjene (Modell 3) alle overstiger kvotetaket for fartøyene (respektive 26,1 kvotefaktorer for et fartøy med 14 m hjemmelslengde, 61,5 kvotefaktorer for et på 20 m og 73,7 for et på 27 meter). Dette drøftes kort under kapittel 4.5 «Andre relevante problemstillinger».

En fordeling etter dette prinsippet, der både grunn- og strukturkvoter mottar strukturgevinst, kan karakteriseres som en løsning der de som har mest fra før mottar størst gevinst. Skjønt gevinsten er av forbigående art, om enn tett opptil 20 år dersom for eksempel et fartøy velger å strukturere med første gangs tildeling av strukturkvote i 2026 – noe som ikke framkommer i rapportene til Fiskeridirektoratet, siden forutsetningen der er at strukturen i flåten i dag «låses». Et annet forhold er at de nye reglene for strukturkvoteordningen, med 10 prosent avkorting for alle grupper, innebærer at kystgruppene får ta med en større del av den overdratte kvoten på fartøyet, slik at en større andel av strukturkvoten blir tildelt strukturgevinst enn hva tilfellet er for eldre strukturkvoter. Dette bidrar i sum til sterke insentiver for ytterligere strukturering i flåten, motivert ut fra ønsket om fremtidig strukturgevinst.

4.4 Andre fordelingsmodeller

I kapittel 3.4 ble det gjennomgått noen løselig formulerte alternative modeller for hvordan strukturgevinsten kunne fordeles, der ikke alt går tilbake til fartøyene som har hatt tilgang til strukturvirkemidlet.

Når det gjelder konsekvensene av de ordningene som skisserer her så er disse løselige forslagene til alternativ fordeling relativt godt i overensstemmelse med de tiltak som ble foreslått i NOU 2016: 26. Der fremgår det en drøfting av konsekvensene fra eksempelvis ressursrentebeskatning (kap. 8.7, ss. 90–92) og av en felles kvotebeholdning i kap. 8.6 (ss. 87–90). Tilsvarende er også beskrevet i kap. 3.2 «Langsiktig tilpasning – utveksling av kvotefaktorer» og i kap. 3.4 «Ressursrentebeskatning» i Hermansen og Isaksen (2016)¹⁷. Disse trekker opp følgende effekter, der det som evalueres er betydningen av tiltaket på henholdsvis kvotesystemets *effektivitet, fleksibilitet og legitimitet*:

¹⁷ Hermansen og Isaksen (2016). Enkeltelementer og helhetsløsninger for alternative kvotesystemer». Rapport 54. Nofima, Tromsø. 80 s.

Ulike typer ressursrentebeskatning skårer godt på legitimitet, mens utleie fra en kvotebeholdning, eller kontinuerlig hjemfall og auksjon, skårer best på fleksibilitet og effektivitet (det siste sammen med skatt på overskudd) foran ressursavgift på førstehåndsverdi.

For alternativene innenfor den langsiktige tilpasningen og tidsbegrensningsalternativene, som blant annet inkluderte en konvertering til tidsavgrensede kvoter med avkorting til fartøygruppene, eller etablering av en statlig kvotebeholdning, så skårte begge like godt på effektivitetskriteriet, mens en statlig kvotebeholdning (avhengig av bruken av denne) skårer mye bedre på legitimitet men også bedre på fleksibilitetskriteriet.

4.5 Andre relevante problemstillinger

Selv om Modell 1, 2 og 3 virker tilforlatelig enkle både i innretning og effekt, ligger det forhold som trenger en avklaring før strukturgevinstfordeling finner sin endelige avklaring. Under er det flere forhold som må ses nærmere på og finne en løsning:

Sammenslåing på tvers av grupper: Det har vært gitt enkelte unntak fra regelen om at strukturering kun kan skje innen hjemmelslengdegruppen det overtakende fartøyet tilhører. Det fører til at strukturkvoten vil kunne ha sin opprinnelse i en annen hjemmelslengde gruppe enn hovedtillatelsen til fartøyet. Blant annet ble det ved endringen av lengdegrensen for den minste gruppen i 2007 gitt anledning for fartøyeiere som eide to fartøy i de gamle gruppene «under 10 m» og «10-14,9 m» å flytte opp det minste fartøyet opp til gruppen over og strukturere det inn som kvotegrunnlag for det større, dersom fartøyet hadde en hjemmelslengde mellom 10 og 11 meter. Om lag 50 fartøy ble tatt ut gjennom denne ordningen. En annen indikasjon finner vi i den tekniske justeringen i kvotefordelingen som finner sted i konvensjonell kyst torsk i nord i forkant av 2020-reguleringene (se Reguleringsmøtepapirene høsten 2019) siden strukturkvotefaktorer står på fartøy i en annen hjemmelslengde enn den strukturkvoten kom fra. Fiskeridirektoratet vil kunne vise rapporter som viser fordeling der det blir tatt hensyn til dette, og de vil ha tilgang til data som evner å avdekke den opprinnelige hjemmelslengden til strukturkvoter, men det ligger ikke lett tilgjengelig i dagens dataløsninger, men vil være på plass før strukturgevinstfordelingen finner sted.

I samme anledning, da lengdegrensen ble endret mellom de to minste gruppene Finnmarksmodellen i 2007-2008 (den minste lengdegruppen ble flyttet fra 10 til 11 meter hjemmelslengde), ble det besluttet at fartøyene med hjemmelslengde mellom 10 og 11 meter fikk med seg 90 % av kvotefaktorene ned i den minste lengdegruppen. De resterende 10 % ble fordelt på alle fartøy med hjemmelslengde mellom 11 og 14,9 meter. Det er sannsynligvis den mest nærliggende årsaken til at en vurdering av utviklingen i kvotefaktor for alle individuelle en-meters hjemmelslengdeintervall i perioden 2004 til 2022 som følge av strukturgevinst fra avkorting avdekker at 10-10,9-metringene er tildelt mindre strukturgevinst enn andre. Der øvrige fartøy har fått en økning i grunnkvoten på mellom 20 og 27 prosent i perioden 2004–2019, har økningen for 10-10,9-metringene i perioden vært på 12,3 % – om lag halvparten av de øvrige.

Strukturgevinst som tillegg til grunnkvote: I St Meld 21 (2006-2007) tegnes et bilde av at strukturgevinsten vil inngå som en del av ny grunnkvote, for eksempel i omtalen av den figuren vi har tatt med innledningsvis (Figur 1 på s. 14 foran) der det heter (på meldingens s. 87): «Med en forhåndsfastsatt tidsbegrensning vil det skje en omfordeling av den delen som fordeles som strukturkvote ved utløpet av tildelingsperioden, og fartøyenes nye grunnkvoter illustreres av de gule

søylene. Den samlede økningen i grunnkvoter tilsvarer de samlede strukturkvotene.» Dersom en slik løsning velges, der strukturgevinsten ved utløpt tidsbegrensning legges til grunnkvotefaktorene som ved strukturgevinst fra avkorting (i enkelte grupper), så reises et par nye utfordringer. Ett er at man «kutter navlestrengen» til den opprinnelige hjemmelslengden (om man velger en fordeling etter Modell 1) der fartøy med ulik tilhørighet i faktisklengdegrupper, men med samme grunnkvote, får ulik grunnkvote etter ulik strukturgevinst lagt til denne. Dette har nødvendigvis ikke en stor konsekvens. En potensielt stor konsekvens er at kvotetakene i kystgruppene blir (nesten) uten begrensning. Eksempelvis vil et fartøy i konvensjonell kyst i nord etter torsk, med hjemmelslengde 27 meter, ha en grunnkvote på 12,284 faktorer og et potensielt kvotetak på 73,704 faktorer. Det ville i år gitt vedkommende en torskekvote på nesten 1250 tonn.

Om samme fartøy får en strukturgevinstfordeling etter Modell 2, i perioden 2027–2040, med 1,9 i strukturgevinst per grunnkvotefaktor så vil grunnkvoten øke med 35,62 faktorer. Da blir kvotetaket på seks ganger grunnkvoten potensielt til 213,7 faktorer – og en torskekvote på nivå med året ville gitt et slikt fartøy en fartøykvote på 3645 tonn.

En mulig løsning på denne utfordringen vil være å sette kvotetak som absolutte grenser med utgangspunkt i kvotefaktorer, som i havfiskeflåten, som er likt for alle – eller for fartøygrupper innen Finnmarksmodellen. Alternativt kan strukturgevinsten gis et eget navn og legges som tillegg til grunnkvoten (i likhet med strukturkvoten) og inkluderes når de vurderes hvor nært man er kvotetaket – som beholdes som et forholdstall mot grunnkvoten.

Strukturgevinstfordeling som gir totalkvote høyere enn kvotetak: En tredje utfordring dreier seg om de eksemplene som vist med utgangspunkt i figurene over strukturgevinstfordeling i Vedlegget: Hvordan skal forvaltningen forholde seg til at fartøy som tildeles strukturgevinst får en fartøykvote som går over kvotetaket? I tidligere instruks fra NFD til Fiskeridirektoratet (instruks datert 27. oktober 2016 om «Fordeling av strukturgevinster i kystfiskeflåten – tolkning av strukturkvoteforskriften § 12») har en akseptert dette bl.a. der årsaken er at strukturering av torskekvoter har ført til at hyse- og seikvoter (som følge av ulik skjæringsdato og hjemmelslengder) har gått over de bindende kvotetakene. Dette kan løses ved å dimensjonere kvotetakene forskjellig avhengig av kvotegrunnlaget har sitt opphav i fordelt strukturgevinst eller ikke. Dersom en ikke åpner for strukturgevinst ut over de alminnelige kvotetakene, må man stille spørsmål om hvordan den strukturgevinst som overskyter kvotetaket skal behandles/fordeles?

Kvotetak, konsentrasjonsregler og strukturgevinstfordeling: Et annet forhold som også reiser seg er dersom man fordeler strukturgevinst slik det er utført for strukturgevinst fra avkorting i enkelte pelagiske kystfiskerier, samt i ringnot og pelagisk trål. Kvotetakene er satt for å hindre for sterk konsentrasjon av kvoter på enkeltfartøy. Men når avkorting i ei fartøygruppe bare fjernes fra gruppas faktorer, slik at strukturgevinsten realiseres gjennom økt kvoteenhet i stedet for økt kvotefaktor, da gir strengt tatt ett kvotetak knyttet til de samme kvotefaktorene/basistonn e fordekt bilde av en streng rigid grense, ettersom konsentrasjonen kan ha økt selv om kvotetaket står fast.

Også konsentrasjonsreglene (i havfiskeflåten), som setter grenser for eierskap av kvoter i ei gruppe, kan gi en fordekt bilde av de reelle forhold dersom denne måten for fordeling av strukturgevinst velges.

Torsketrålere med leveringsplikt: I bunnfiskeriene har vi i dag 36 torsketrålere som tildeles om lag en tredel av norsk torskekvote og nesten 40 % av hysekvoten i nord. Til sammen har disse nesten 88

kvotefaktorer for torsk. Blant disse trålerne var det i 2021 knyttet kvotefaktorer med leveringsplikt til 19 trålere, med en plikt om å tilby 80 % av torsken og 60 % av hysa tilknyttet de kvotefaktorene det var leveringsplikt på, til tilgodesette bedrifter, steder, kommuner eller regioner. Til sammen var det leveringsplikt tilknyttet mer enn halvparten av torsketrålflåten kvotefaktorer (44,5 faktorer), hvorav 27,7 av disse står på strukturkvoter. Dette er ei godt strukturert fartøygruppe med en strukturgrad på og i løpet av de neste ti åra utløper tidsbegrensningen på mer enn 98 prosent av strukturkvotene i gruppa (se Tabell 1 på s. 9). Spørsmålet blir da *om* og eventuelt *hvordan* leveringsplikten til tilgodesette skal kunne ivaretas. Det fremstår som en nær umulig oppgave ivareta leveringsplikt som gjennom strukturgevinstfordeling er distribuert på 35 trålere. Hvilke mekanismer kan bidra til å forenkle en slik oppgave? Eller er det enkleste det beste; at vilkårene knyttet til disse strukturkvotene blir slettet?

Rekrutteringskvoter: Et siste punkt som bør finne sin løsning før strukturgevinstfordelingen finner sted er hvorvidt fartøy med rekrutteringskvoter skal få tilgang til strukturgevinst. Rekrutteringskvoter har vært utdelt i ulike omganger etter lukkingen av torskefisket i 1990, men også i andre fiskerier (NVG-sild og makrell). I perioden 2010 til 2019 ble det tildelt om lag 120 rekrutteringskvoter i torskefisket i nord. Fram til 2016 ble disse belastet gruppekvotene under 15 meter i Finnmarksmodellen, men fra 2017 belastet fra toppen. Frem til 2017 kunne rekrutten ta inn et fartøy i en av gruppene «0-10,9 m» eller «11-14,9m» og rekrutteringskvoten fikk hjemmelslengde etter fartøyets største lengde. Fra 2017 ble alle rekrutteringskvoter gitt en hjemmelslengde (og et kvotegrunnlag) på 11 meter.

Rekrutteringskvotene er ikke omsettelige og inndras i det rekrutten gir seg i fisket. Men mange som har fått rekrutteringskvoter på 11 meter hjemmelslengde eller mer har benyttet seg av strukturkvoteordningen og har lagt til strukturkvoter på sin rekrutterings-grunnkvote, og dermed bidratt til å «ta ut overkapasiteten i flåten». Disse har i tillegg kommet seint inn og følgelig, gitt den anslåtte økningen i kvotepriser, hatt en høy kostnad for strukturkvotene. I tillegg har både grunnkvoter og strukturkvoter som står på rekruttenes fartøy nytt godt av strukturgevinst fra avkorting i de tilfeller det er fordelt etter 2010 (i 2011, 2013, 2017 og 2019). Likevel er det et åpen spørsmål om deres grunnkvoter (Modell 1 og 2) og/eller tilegnede strukturkvoter (Modell 3) skal tilgodeses med strukturgevinst.

4.6 Økonomiske, administrative og geografiske konsekvenser

Under gjøres en vurdering av de økonomiske, geografiske og administrative konsekvensene av de skisserte alternativ som er drøftet over.

4.6.1 Økonomiske konsekvenser

De økonomiske konsekvensene for aktørene av Modell 1 vil avhenge av hvilken lengdegruppe de tilhører etter en faktisklengdeinndeling, sammen med størrelsen på grunnkvoten. Desto større hjemmelslengde og faktisk lengde desto større strukturgevinst mottas. For øvrige fartøygrupper vil strukturgevinsten være lik for Modell 1 som for Modell 2.

Modell 2 gjelder det at strukturgevinsten fordeles til den hjemmelslengdegruppen fartøyene tilhører. Strukturgevinstfordelingen skjer her i henhold til den forventning aktørene kan sies å ha hatt da beslutningen om å strukturere ble tatt. Her vil størrelsen på strukturgevinst avhenge av strukturgraden i lengdegruppen, og «omfordelingen» (variasjonen i strukturgevinstmottak) blir mindre mellom gruppene.

I Modell 3 fordeles strukturgevinsten på både grunn og strukturvote, og i de opprinnelige gruppene. Dette vil gi størst uttelling til de med store strukturvoter og til de som strukturerte seinest, selv om effekten er midlertidig, når det kommer til strukturgevinsten. Omfordelingen vil på kort sikt være større enn i Modellene 1 og 2, men som følge av at alle strukturvoter, også strukturgevinsten som akkumuleres til disse, vil utløpe på tidsbegrensning over tid, slik at resultatet til slutt (når alle strukturvoter er utløpt) vil være lik Modell 2. Modellen introduserer imidlertid en større usikkerhet enn i de andre modellene, og kan gi relativt store midlertidige endringer i fangstmulighet, som kan skape utfordringer for enkeltfartøy. Det skapes også et insentiv til ytterligere strukturering som man bør være oppmerksom på.

Å vurdere den totale effekten av de ulike modellene for hele fiskeflåten er utfordrende. Dette er første gang strukturgevinst skal fordeles i slike størrelser, og det er vanskelig å se for seg hvilke tilpasninger dette vil føre til. Større kvoterettigheter per fartøy, som følge av at ustrukturerte fartøy får strukturgevinst, eller mindre rettigheter per fartøy som følge av at strukturvoter utløper (som ikke kompenseres fullt ut, kan i noen tilfeller føre til ekstra investeringer, og i andre tilfeller til at noen selger seg ut. Nettoeffekten er vanskelig å forutsi.

Den sist skisserte løsningen («Andre fordelingsmodeller») 'konfiskerer' noe av strukturgevinsten som ellers ville gått direkte til aktørene. Det er vel rimelig å anta at effektiviteten blant de som er 'inne' i næringa reduseres som følge av dette, og at det derfor havner på næringas kostnadsside. Samtidig kan det bidra til oppnåelsen av andre fiskeripolitiske mål, og til gagn og nytte for de som gjennom spesialtilpassede ordninger får nytte av slike. Den samla effekten er sannsynlig negativ i rene kroneverdier, men så spørres det hvordan verdsettelsen av andre oppnådde mål gjøres.

For staten vil en «Annen fordelingsmekanisme» som fungerer som en ressursrenteskatt (auksjon av inntrukne kvotefaktorer gjennom strukturgevinstfordelingen) gi et positivt bidrag. Det vil sannsynligvis overstige den eventuelt reduserte skatteinngangen som dette måtte medføre gjennom at næringa blir mindre effektiv, gjennom at deler av strukturgevinsten ikke tilføres flåten vederlagsfritt og simultant.

4.6.2 Administrative konsekvenser

De administrative konsekvensene av de alternative løsningene som her er presentert, anses som moderate. Den fordeling av strukturgevinst som vil skje administrativt i Fiskeridirektoratet kan utføres sjablonmessig innenfor velutviklede datasystemer, som ikke vil legge beslag på særlige ressurser og som ikke vil kreve forutgående investeringer. Selv om det skjer relativt momentant og i overgang til en nytt kvoteår så vil de eksisterende administrative systemer kunne takle dette på betryggende vis.

For flåten som tildeles strukturgevinst ligger det ingen administrative byrder, og for salgslag vil det plausibelt nok være en smal sak å synkronisere sine kontrollsystemer opp mot Fiskeridirektoratet for årlig å oppdatere egne systemer opp mot enkeltfartøys kvoter – på samme måte som i dagen system.

Når det gjelder «Andre fordelingsmekanismer» og de løselige forslag som der trekkes fram så vil det nok kreve større administrative ressurser enn en strukturgevinstfordeling til flåten alene, men det antas at dette kan gjøres vel innenfor de rådende ressurser innenfor løpende saksbehandling.

4.6.3 Geografiske konsekvenser

Fordelingen av strukturgevinst vil ha regionale konsekvenser som beror på hvilket prinsipp som legges til grunn for fordelingen, og sammensetningen av flåten i det tidsrom strukturgevinstfordelingen skjer, avhengig av største lengde (i Modell 1), hjemmelslengde (Modell 2) og strukturgrad blant regionens fartøy (Modell 3). Strukturgevinstfordelingen per fylke er beregnet i de tidligere omtalte rapportene fra Fiskeridirektoratet, med de samme forutsetningene (ingen ytterligere strukturering og ingen endring i flåten). I tabellen under gjengis den geografiske fordelingen av kvoter etter fylke innenfor tre viktige fartøygrupper, og hvordan fylkenes relative andel endres gitt en strukturgevinstfordeling etter Modell 2 (som er en gyldig modell for alle tre gruppene: Konvensjonell kyst (torsk), torsketrål (torsk) og ringnot).

Tabell 7 Fylkesvis andel av kvotebeholdningen for tre fartøygrupper, og endring i deres andel av kvotefaktorene fra 2025 til 2042 som følge av strukturgevinstfordeling i henhold til Modell 2, gitt at ingen strukturer i perioden fra i dag og frem til 2042. Kilde: Fiskeridirektoratets fartøyregister per 22. juni 2022

	Konvensjonell kyst torsk N			Ringnot			Torsketrål torsk N		
	Faktorer 2026	Andel 2026	Endring 2026-42	Faktorer 2026	Andel 2026	Endring 2026-42	Faktorer 2026	Andel 2026	Endring 2026-42
Troms&Finnm.	3514	36,5 %	-9 %	1966	5 %	27 %	35,4477	40,3 %	-3 %
Nordland	3917	40,7 %	1 %	5089	12 %	-5 %	25,7630	29,3 %	-7 %
Trøndelag	470	4,9 %	2 %	2109	5 %	-15 %			
Møre&Romsd.	872	9,1 %	9 %	12 074	29 %	-3 %	24,0883	27,4 %	11 %
Vestland	617	6,4 %	21 %	19 473	47 %	1 %	2,5925	2,9 %	3 %
Rogaland	141	1,5 %	13 %	700	2 %	34 %			
Agder	84	0,9 %	65 %						
Viken	4	0,0 %	0 %						
Total	9620	36,5 %		41 412	100 %		87,8915	100 %	

Tabellen viser at det skjer geografiske endringer som følge av strukturgevinstfordelingen. For konvensjonell kyst er det nok en bit av dette som skyldes det fylkesvise innslaget av små fartøy, som ikke får tildelt strukturgevinst. Også innslaget av større fartøy, med høy kvotefaktor i en høyt strukturert gruppe vil ha forklarende kraft. For havfiskeflåtegruppene er det nok størrelsen på grunnkvoten som bestemmer, samt – for ringnots del – at fartøy uten strukturgevinst får relativt mer strukturgevinst *netto*, når de strukturerte i perioden mister sine. Utover disse beskjedne konsekvensomtalen er det vanskelig å si noe bestemt ut fra tabellen, ettersom forutsetningene den bygger på (ingen ytterligere struktur) er relativt urealistiske.

5 Hva ber vi om høringsinstansene uttale seg om?

I dette høringsnotatet om alternativer fordelingsmåter av strukturgevinst er det skissert tre konkrete modeller som alle fordeler strukturgevinsten fra utløpt tidsbegrensning i strukturvoteordningen til de gjenværende fartøyene med deltakeradgang og konsesjoner (fiskeritillatelser) i lukkede fiskerier. Som et alternativ til disse trekkes det også opp en mer løselig formulert fremgangsmåte, der noe av strukturgevinsten går til felleskapet ved Staten.

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

Vi ber om høringsinstansenes innspill til hvilken modell for fordeling av strukturgevinst som bør velges, og gjerne gjennom en prioritert rekkefølge av disse.

Vi ber også høringsinstansene om synspunkt og kommentarer til andre spørsmål som reises i notatets kapittel 3 og 4, og vi ber høringsinstansene legge til momenter de finner det ekstra viktig å påpeke.

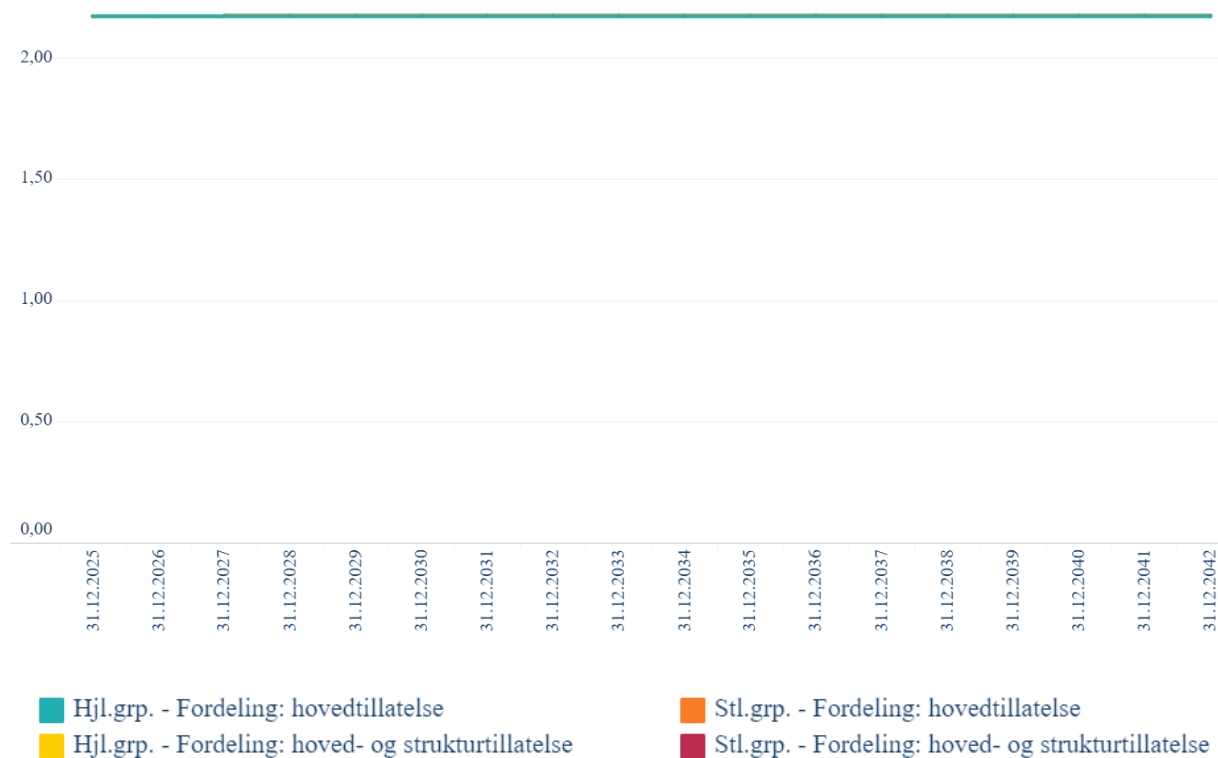
Vedlegg: Utdrag fra Fiskeridirektoratets rapport om strukturgevinst

Illustrasjoner over utviklingen i totale kvotefaktorer ved fordeling strukturgevinst 2026–2042.

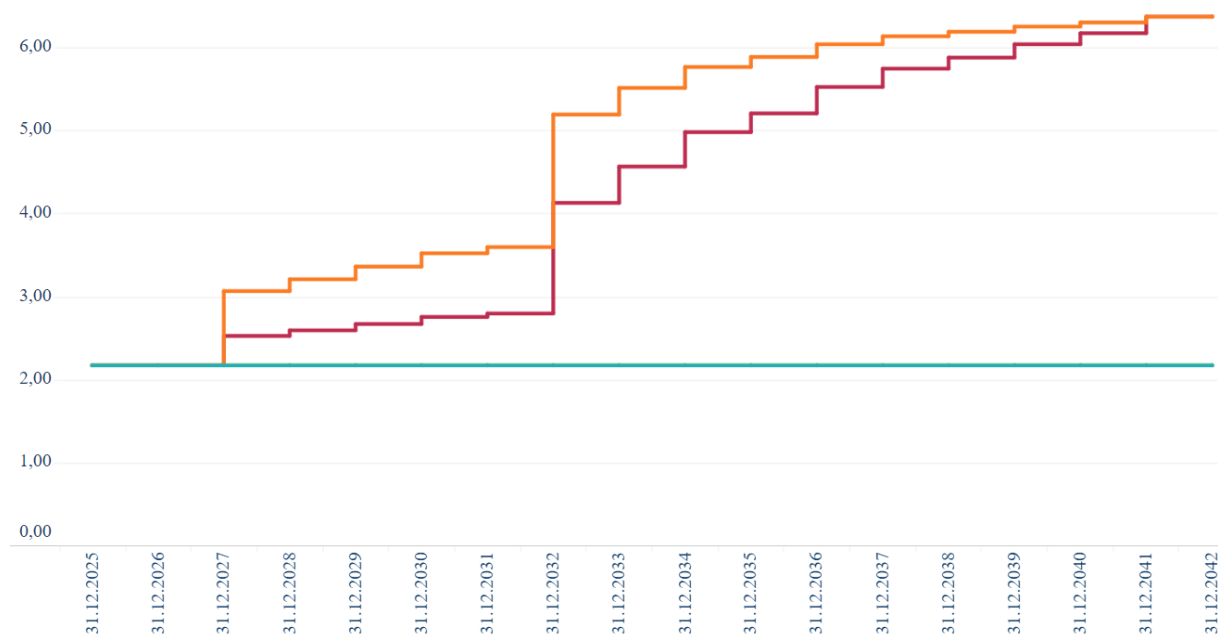
To fartøy med hjemmelslengde 9-9,9 meter. Grunkvote: 2,1698

(kvotefaktorer på x-aksen; NB: Forskjell i målestokk)

N-68-F, «Dyvåg», hj.l. og st.l. 9,72 m

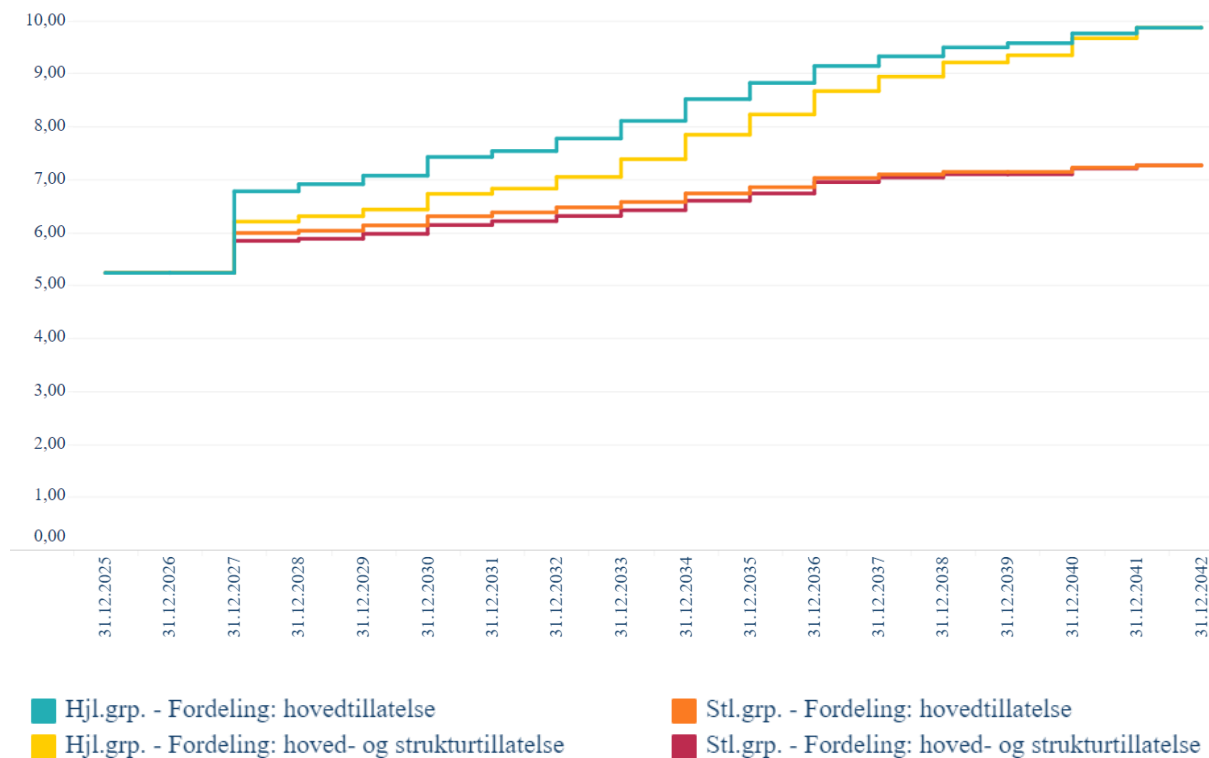


N-54-VR, «Dag Senior», hj.l. 9,52 m, st.l. 22,31 m

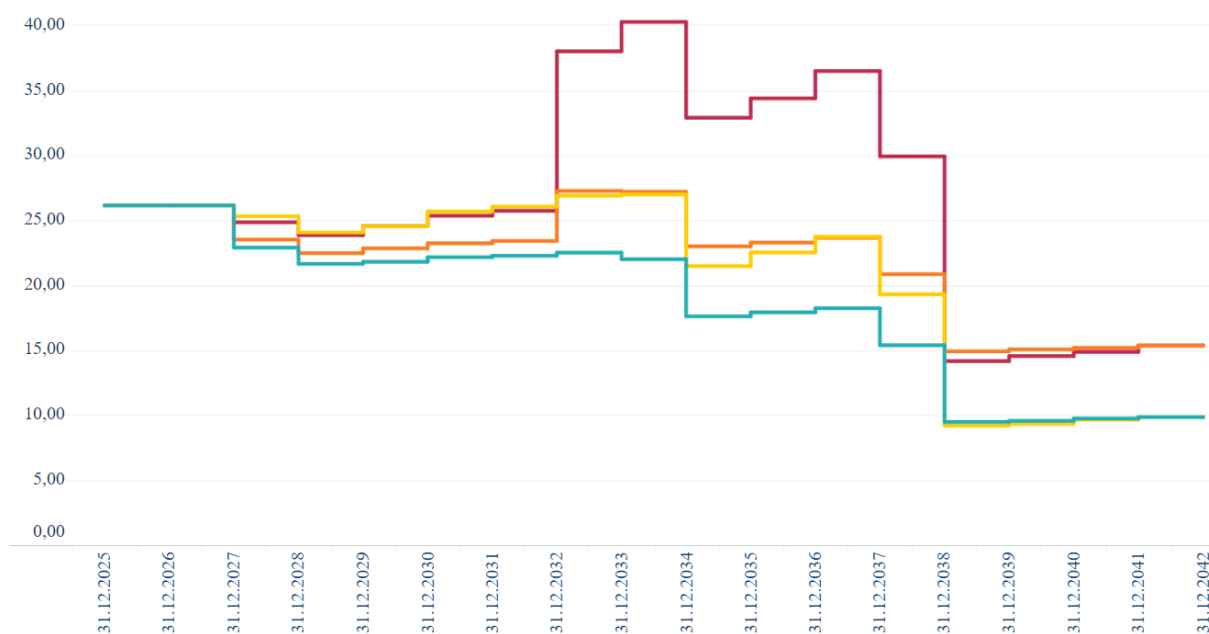


To fartøy med hjemmelslengde 14-14,9 meter. Grunkvote: 5,2289

N-49-VV, «Iversen Junior», hj.l. og st.l. 14,3 meter. Uten strukturkvote

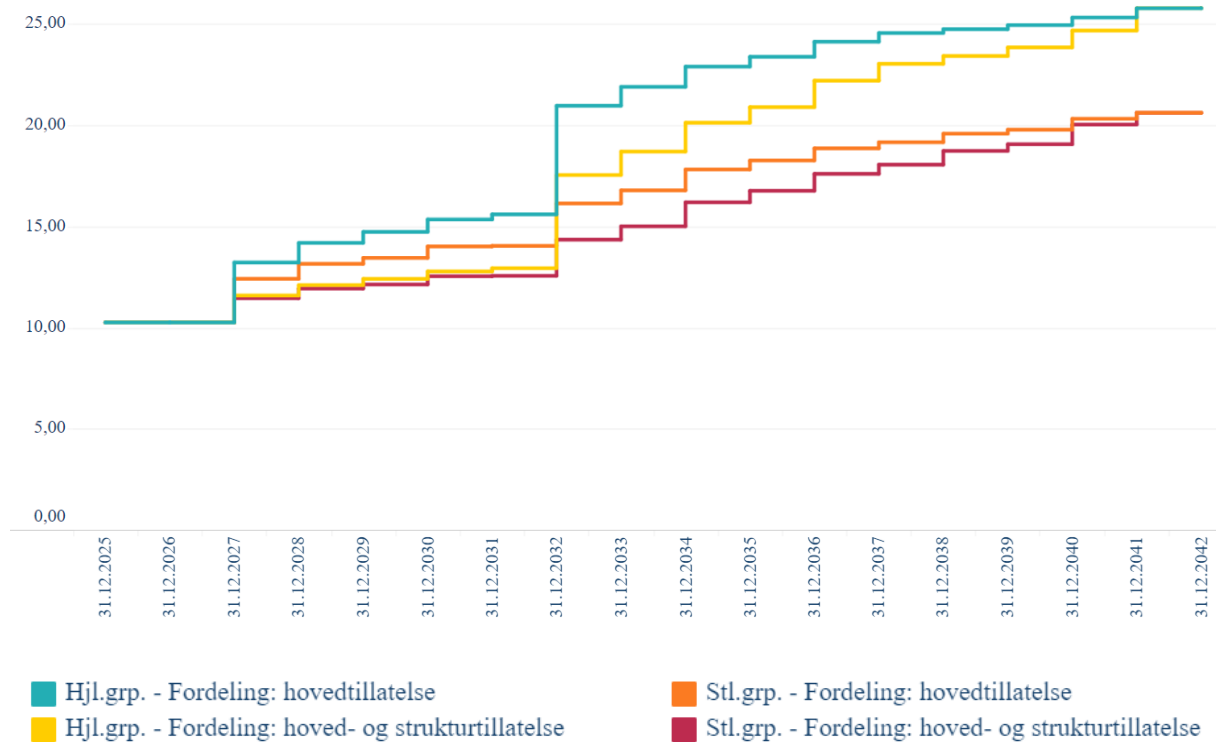


T-2-LK, «Rolf Asbjørn», hj.l. 14,05 m, st.l. 42,07 m. Strukturkvote: 20,9156

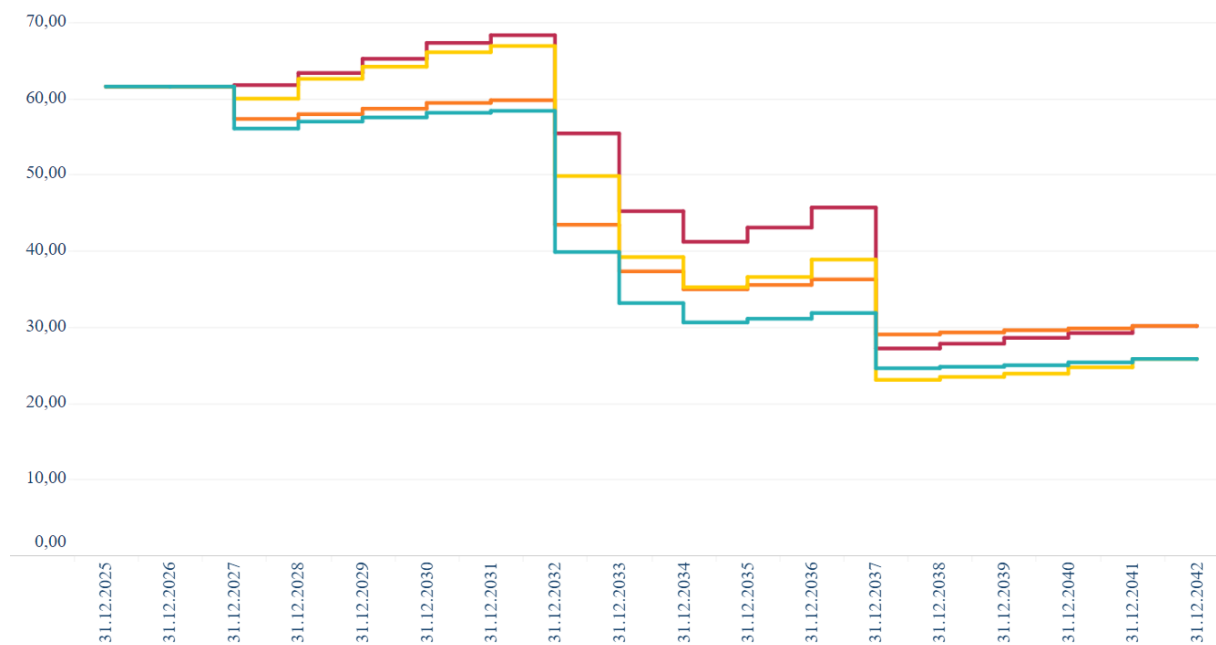


To fartøy med hjemmelslengde 20-20,9 meter. Grunnkvote: 10,254

N-240-F, «Nordegg», hj.l. 20,48 meter, st.l. 19,45 m. Uten strukturkvoter

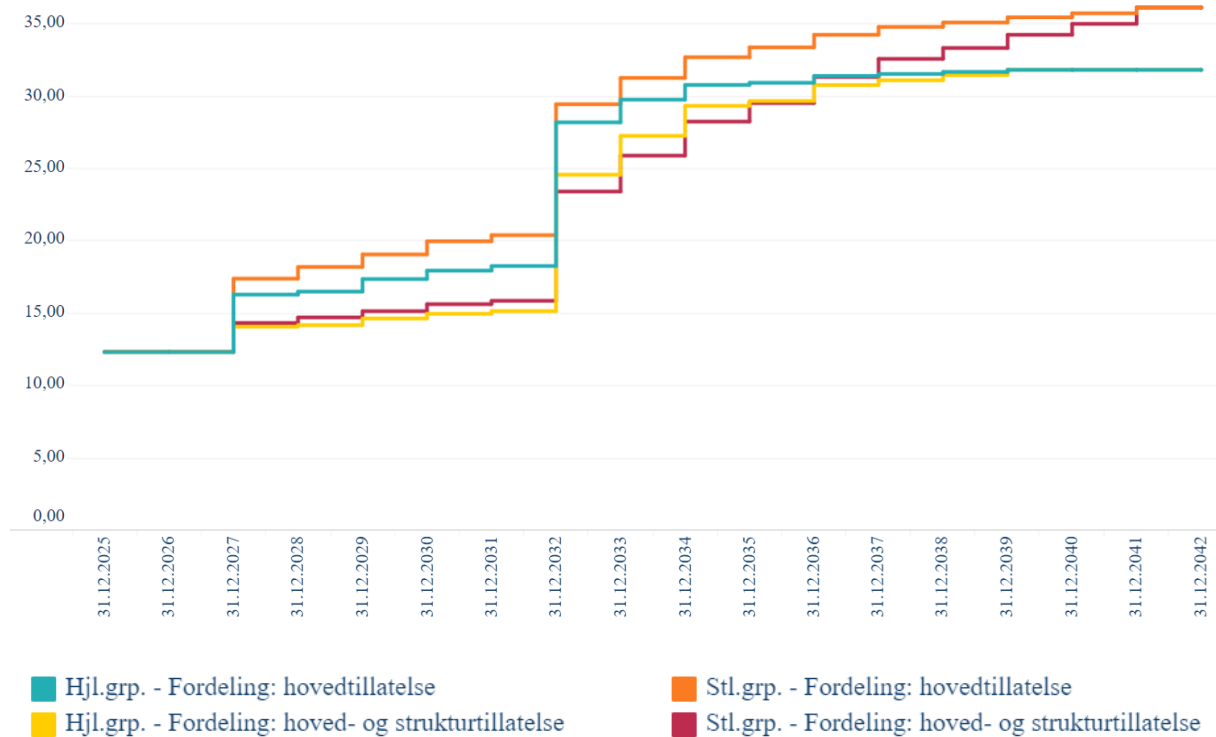


N-50-Ø, «Kamilla Grande», hj.l. 20,29 m, st.l. 37,54 m. Strukturkvote: 51,27

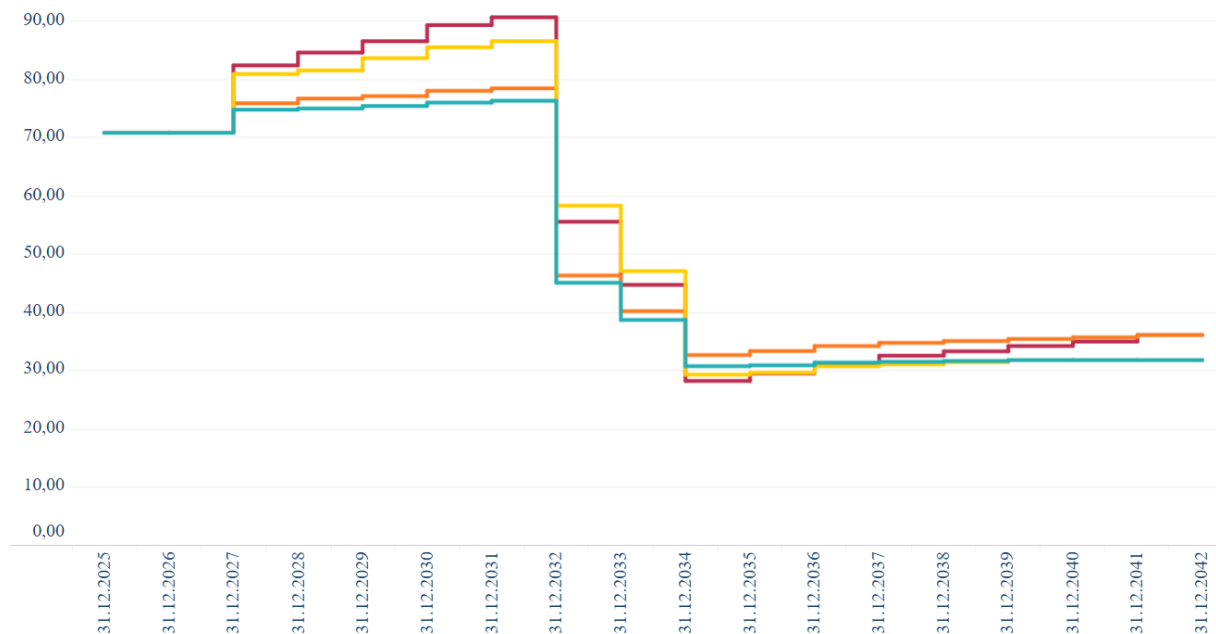


To fartøy med hjemmelslengde 27-27,9 meter. Grunnkvote: 12,284

M-116-HØ, «Vestbas», hj.l. 27,42 meter, st.l. 34,07 m. Uten strukturkvoter



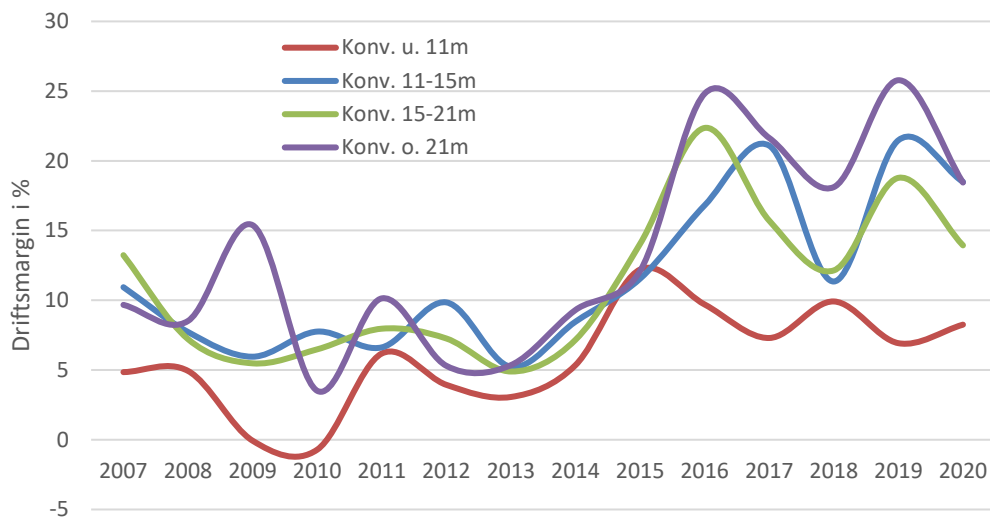
N-118-L, «Slettholmen», hj.l. 27,28 meter, st.l. 35,49 m. Strukturkvote: 58,4974



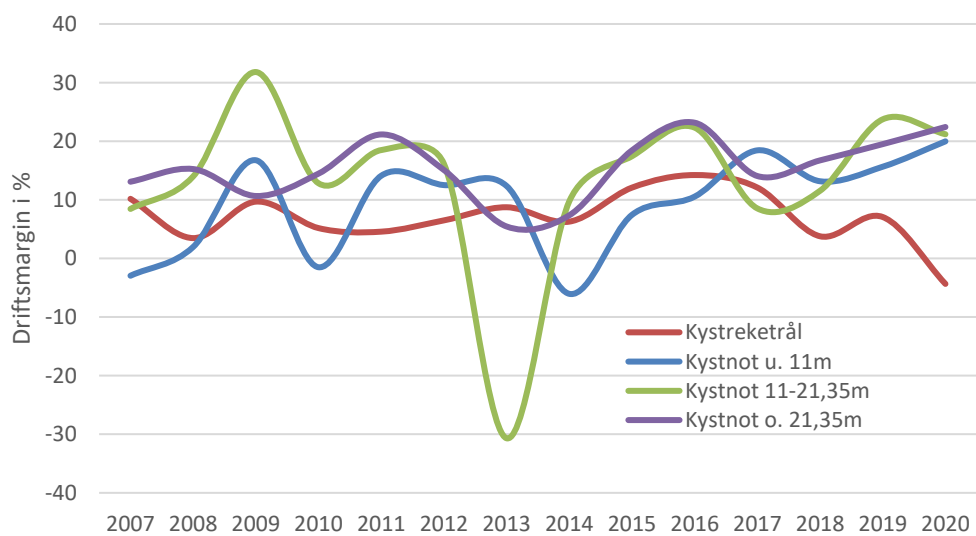
Lønnsomhet i fartøygrupper, driftsmargin 2007–2020

Kilde: Fiskeridirektoratets Lønnsomhetsundersøkelse for fiskeflåten 2020

Konvensjonell kystfiskeflåte:



Kystnotfartøy og kystrekestrålere:



Utvalgte havfiskefartøygrupper:

