

Enkeltelementer og helhetsløsninger for alternative kvotesystem

En utredning for Nærings- og fiskeridepartementet

Øystein Hermansen & John R. Isaksen





Nofima er et næringsrettet forskningsinstitutt som driver forskning og utvikling for akvakulturnæringen, fiskerinæringen og matindustrien.

Nofima har om lag 350 ansatte.

Hovedkontoret er i Tromsø, og forskningsvirksomheten foregår på fem ulike steder: Ås, Stavanger, Bergen, Sunndalsøra og Tromsø

Hovedkontor Tromsø:

Muninbakken 9–13
Postboks 6122 Langnes
NO-9291 Tromsø

Ås:

Osloveien 1
Postboks 210
NO-1431 ÅS

Stavanger:

Måltidets hus, Richard Johnsensgate 4
Postboks 8034
NO-4068 Stavanger

Bergen:

Kjerreidviken 16
Postboks 1425 Oasen
NO-5844 Bergen

Sunndalsøra:

Sjølseng
NO-6600 Sunndalsøra

Felles kontaktinformasjon:

Tlf: 02140
E-post: post@nofima.no
Internett: www.nofima.no

Foretaksnr.:

NO 989 278 835

Rapport

		ISBN: 978-82-8296-447-0 (trykt) ISBN: 978-82-8296-448-7 (pdf) ISSN 1890-579X
Tittel: Enkeltelementer og helhetsløsninger for alternative kvotesystem En utredning for Nærings- og fiskeridepartementet		Rapportnr.: 54/2016
		Tilgjengelighet: Åpen
Forfatter(e)/Prosjektleder: Øystein Hermansen & John R. Isaksen		Dato: 14. desember 2016
Avdeling: Næring og bedrift		Ant. sider og vedlegg: 80
Oppdragsgiver: Nærings- og fiskeridepartementet (NFD)		Oppdragsgivers ref.:
Stikkord: Konsekvensvurdering, nytt kvotesystem, effektivitet, fleksibilitet og legitimitet		Prosjektnr.: 11544
Sammendrag/anbefalinger: Denne rapporten tar for seg en rekke potensielle endringer av dagens kvotesystem og gjør en konsekvensvurdering av disse langs dimensjonene effektivitet, fleksibilitet og legitimitet. Både de potensielle endringene og kriteriene er i stor grad definert av oppdragsgiver. Vurderingene dreier seg om fremtidige konsekvenser, noe som betyr at de vil være forbundet med betydelig usikkerhet. I første rekke vil de faktiske resultatene påvirkes av en rekke samfunns- og markedsendringer. Det vil etter all sannsynlighet også være konsekvenser som ikke kan forutsies og konsekvenser forfatterne ikke har evnet å se. Vurderingene av effektivitet og fleksibilitet er primært gjort med utgangspunkt i generell fiskerøkonomisk teori, men med betydelige innslag av skjønn. Legitimitetsvurderingene er gjort med utgangspunkt i diskusjonen av temaet fra en annen utredning bestilt av utvalget, Holm og Henriksen (2016), og med større innslag av skjønnsmessige vurderinger. Elementer som er behandlet omfatter ulike forenklinger av kvotesystemet, tidsavgrensning, avkortning, alternativer for utveksling av kvoter mellom fartøy og alternativer for innkreving av ressursrente. I tillegg er det satt sammen og vurdert tre helhetlige modeller for kvotesystemer med basis i disse elementene.		
English summary/recommendation:		

Forord

Rapporten er utarbeidet på oppdrag fra Nærings- og fiskeridepartementet i forbindelse med Eidesen-utvalgets arbeid med fremtidig kvotesystem i de norske fiskeriene. Vi takker for en svært interessant og kompleks problemstilling som har gitt oss muligheten til økt innsikt i fiskerisektoren og forvaltningen av denne.

Vi takker også alle de som har bidratt, først og fremst de som har hjulpet oss med kommentarer på det skrevne materialet, men også alle de som har bidratt i diskusjoner omkring disse temaene. Gjenværende feil og inkonsistenser er imidlertid forfatterens ansvar.

Innhold

1	Innledning.....	1
1.1	Bakgrunn.....	1
1.2	Problemstilling og metode	1
2	Kriterier	4
2.1	Effektivitet	4
2.2	Fleksibilitet	5
2.3	Legitimitet.....	6
2.4	Andre kriterier	8
3	Konsekvenser enkeltelementer	9
3.1	Forenklinger og tekniske justeringer	9
3.1.1	Fisketillatelser.....	9
3.1.2	Kvotefaktorer og kvotepakker.....	10
3.1.3	Adgang til utveksling av kvoter gjennom markeds plass	12
3.1.4	Endrede ordninger for ekstrakvoter.....	14
3.1.5	Faste fysiske lengdegrenser	18
3.1.6	Oppsummering forenklinger og tekniske justeringer	21
3.2	Langsiktig tilpasning – utveksling av kvotefaktorer.....	23
3.2.1	Tidsbegrensningen i strukturkvoter	23
3.2.2	Kondemneringskravet	28
3.2.3	Gruppesammenslåing.....	29
3.2.4	Avkortning ved kvotefaktorutveksling	30
3.3	Kortsiktig tilpasning – utveksling av kvoter	31
3.3.1	Oppsummering kortsiktig tilpasning	35
3.3.2	Fartøykvote.....	36
3.4	Ressursrentebeskatning	36
3.4.1	Ressursrenteskatt på overskudd i selskap.....	38
3.4.2	Ressursavgift på førstehåndsomsetning	39
3.4.3	Utleie av kvotebeholdning	41
3.4.4	Auksjon og kontinuerlig hjemfall.....	43
3.4.5	Oppsummering ressursrentebeskatning.....	45
4	Konsekvensvurderinger av eksempelmodeller for kvotesystem	47
4.1	Modell 1: Videreføring av justert system	47
4.2	Modell 2: Statlig kvotebeholdning	51
4.3	Modell 3: Individuell tilpasning	55
4.4	Oppsummering og sammenligning kvotemodeller	60
5	Fartøygruppen under 11 meter (13 m) hjemmelslengde.....	62
5.1	Konsekvensvurdering – Fartøygruppen under 11 meter	64
5.1.1	Kvotesammenslåing med lave kvotetak.....	64
5.1.2	Sammenslåing bare fartøy med 10–11 meter hjemmelslengde	65
5.1.3	Frivillig ordning	65
5.1.4	Konsekvensvurdering etter de definerte kriterier	65

6	Referanser	69
7	Vedlegg.....	70
7.1	Oppdragsbeskrivelse	70
7.2	Beskrivelse kriterier.....	71
7.2.1	Effektivitet	71
7.2.2	Fleksibilitet	72
7.2.3	Legitimitet.....	73
7.3	Tilleggsanalyser overskuddsskatt	74
7.4	Tillegg – betraktninger om avgiftsbelegging	75
7.5	Tilleggsanalyser – vurderinger av potensiell inntekt.....	76
7.6	Tillegg – tilegning av kvotefaktorer til statens beholdning	77

1 Innledning

God offentlig regulering er ofte en viktig forutsetning for at næringer skal fungere godt og bidra til samfunnsutvikling og velferd. Fiskeriene utnytter fornybare fellesressurser og fordrer derfor sterkere offentlig regulering enn de fleste andre næringer. Hvordan disse reglene utformes kan ha stor betydning for aktivitet, verdiskaping og fordeling.

Valg av styringssystem innebærer ofte prioritering mellom motstridende mål. I noen tilfeller kan disse måles på felles skala i form av monetære verdier, men ofte innebærer det politiske verdivalg som vanskelig kan tilskrives en verdi i kroner og øre. Valget mellom ulike prinsipper for fordeling av kvoter i fiskeriene er et slikt politisk verdivalg. For å belyse valgene og gi råd, har myndighetene nedsatt Eidesenutvalget som skal utrede alternative kvotesystemer for norske fiskeri. I tillegg skal utvalget vurdere skatt på ressursrenten.

1.1 Bakgrunn

Kvotesystemene skal ivareta en rekke forhold som bærekraftig ressursutnyttelse, lønnsomhet, realisering av ressursrenten og kapasitetstilpasning. I Eidesenutvalgets mandat bes det også spesifikt om at systemet skal gjøre det mulig med individuelle tilpasninger og ressursrentebeskatning. Scheelutvalget (NOU 2014: 13) tilrår også at beskatning av ressursrenten bør vurderes innført i fiskeri- og havbrukssektoren. I Meld. St. 4 (2015–2016) påpeker regjeringen at ressursrente kan hentes inn gjennom andre virkemidler enn ressursrenteskatter, for eksempel gjennom auksjoner og konsesjonsvederlag.

Dagens system for kapasitetstilpasning har et sentralt innslag av markedsmekanismer, gjennom det som i praksis er kjøp og salg av fisketillatelse, strukturkvoter og betingelsene for en slik handel. Her og i andre reguleringer er det satt opp ulike restriksjoner som skal ivareta andre hensyn enn økonomisk effektivitet.

Til tross for TAC, lukking, fordelingsnøkler og etablering av en markeds plass for kapasitetstilpasning, er det påpekt en rekke svakheter med dagens kvotesystem. I tillegg til ulike hindre for økonomisk effektivitet og høye forvaltningskostnader oppstår det spesielt problemer knyttet til avveiningen mellom mål som er i konflikt med hverandre. Fra politikernes side er det ikke godt klargjort hvordan forvaltningen skal vekte mellom disse målene, noe som gir vansker i utformingen av den praktiske reguleringen av næringsaktiviteten.

Det realiseres også betydelig ressursrente, både i form av direkte økonomiske resultater i fiskeribedriftene, og gjennom ekstraordinære inntekter ved omsetning av kvoter. Denne ressursrenten kommer til en viss grad kystsamfunnene til gode, men blir i stor grad privat formue. Dette er en fordelingsvirkning som fortjener en mer opplyst politisk debatt enn hittil, spesielt sett i lys av kunnskapen om grunnrentebeskatningens fortrinn som følge av manglende vridningseffekter.

1.2 Problemstilling og metode

Rapporten er utarbeidet som svar på et oppdrag fra Nærings- og fiskeridepartementet (NFD) på vegne av Eidesenutvalget som utreder kvotesystemet. Basert på utvalgets arbeid har oppdragsgiver definert et sett med potensielle endringer i kvotesystemet som ønskes konsekvensvurdert. Vurderingene er

primært gjort på basis av tre kriterier definert av oppdragsgiver – effektivitet, fleksibilitet og legitimitet. Kriteriene presenteres og diskuteres nærmere i kapittel 2. Forenklinger og tekniske justeringer, samt enkelte elementer som kan inngå i et kvotesystem, presenteres og vurderes i kapittel 3. Tilsvarende gjøres for spesifiserte kvotemodeller i kapittel 4 og for et sett endringer i fartøygruppene som hittil har vært unntatt strukturordningene i kapittel 5.

I arbeidet med konsekvensvurderingen er vi gitt spesifiserte kriterier, en rekke beskrevne forslag til endringer av kvotesystemet og ulike helhetlige kvotemodeller som skulle vurderes. Dette gir sterke føringer for våre vurderinger. Ulike personer kan først og fremst legge ulike kriterier til grunn for vurderingene av kvotesystemer. Det vil også være skjønnt knyttet til hvordan man vektlegger ulike faktorer som utgjør kriterier, og ikke minst mellom kriteriene, slik at ulike verdisyn vil kunne resultere i ulike vurderinger. Oppdragets omfang, med svært mange vurderingselementer og begrensede ressurser til rådighet, betyr at vi ikke har kunnet belyse hvert element i detalj, men har fokusert på de viktigste implikasjonene.

Oppdraget innebærer i stor grad å gjøre vurderinger om fremtidig utvikling. Aktørers adferd og andre utviklingstrekk er påvirket av en rekke forhold som er usikre. Dette betyr at det også i vurderingene vil være betydelig usikkerhet, i tillegg til at man ikke har full kjennskap til årsak og virkningssammenhenger. Dette betyr at vurderingene ikke kan betraktes å gi noe entydig svar på rangeringen av ulike kvotesystemer eller alternative virkemidler, men i større grad som en gjennomgang av momenter som kan være relevante i vurderingen av systemene.

Våre vurderinger av konsekvensene av endringsforslagene er gjort med utgangspunkt i de enkelte kriteriene. Som referanse har vi benyttet dagens kvotesystem, dersom dette får virke i mange år fremover uten omfattende endringer; dette kan betraktes som nullalternativet. Vi har ikke gjort forsøk på å kvantifisere størrelsen på virkningene i monetære termer, men beskrevet vurderingene tekstlig og etter en skala, fra svært negativ til svært positiv, med en fargekoding som vist i Tabell 1. Spesielt sistnevnte innebærer i betydelig grad skjønnt og vår subjektive vektlegging av de ulike elementene som inngår i hvert kriterium. Denne vil forhåpentlig gjøre de mange og ofte kompliserte vurderingene noe lettere tilgjengelig for interessenter, selv om fargekoden representerer en sterk forenkling av vurderingen. Andre personer, med en annen vektlegging av elementene den er basert på, kan vurdere elementene ulikt fra dette.

Tabell 1 Fargekode for vurderingene

Svært negativ				Uendret				Svært positiv

Det er knyttet betydelig usikkerhet til skaleringen, spesielt vanskelig er det å vurdere endringene i legitimitet. Det er vanskelig å forutsi hvilke legitimitetsmessige implikasjoner forslagene har, delvis fordi kriteriene i mindre grad er entydig definerte, men også fordi det er mindre kjente sammenhenger mellom mål og virkemiddel. Det er også vanskelig å vurdere hvordan ulike tiltak, både enkeltvis og samlet, vil kunne påvirke legitimiteten. Denne vurderingsformen bør derfor i hovedsak benyttes som en inngang til de tekstlige vurderingene.

I perioden arbeidet har pågått er det holdt nødvendig og nær kontakt med utvalget og utvalgets sekretariat. Problemstillingen har delvis blitt endret og konkretisert i henhold til utviklingen i utvalgets

arbeid. Vi har også presentert foreløpig arbeid for deler av sekretariatet og utvalget i møter og telefonmøter, og ved en anledning også foreløpige funn for et samlet utvalg (Bekkjarvik, 2. september 2016). Tidligere versjoner av foreliggende rapport har også vært stilt til rådighet for utvalget.

2 Kriterier

Oppdragsgivers beskrivelse av kriteriene som skal anvendes for vurderingen av kvotesystemet er gjengitt i vedlegg 7.2. Vårt oppdrag har vært å vurdere alle enkeltelementer i et potensielt nytt kvotesystem hver for seg opp mot på forhånd gitte vurderingskriteriene. Her gir vi vår tolkning av kriteriene og forsøker å operasjonalisere disse. Det må imidlertid påpekes at en vurdering av hvert enkelt element i seg selv, sett opp mot dagens system, ikke gir en fasit for hvordan de vil komme ut i et nytt kvotesystem. Den endelige effekten, både med hensyn på effektivitet, fleksibilitet og legitimitet, vil ikke materialisere seg før summen av alle elementer er med, slik at den innbyrdes påvirkningen av elementene på hverandre, gir seg uttrykk i en samlet effekt. I den grad dette er synliggjort her vil det være i vurderingen av de konkrete modellene som er presentert for oss. I tillegg er det klart at kvotesystemer ikke virker i et vakuum, men effektene kan avhenge betydelig av utviklingen i en rekke andre samfunnsforhold.

2.1 Effektivitet

Fiskeressursene representerer ofte betydelige bidrag til økonomien. Størst mulig bidrag fra ressursene fordrer at de utnyttes effektivt, og i mange tilfeller har man sett at potensialet begrenses av økonomisk uheldige reguleringsformer. Etter vår tolkning defineres *effektivitet* i all hovedsak som utnyttelsen av det økonomiske potensialet. I vurderingen av effektivitet har vi forsøkt å ta utgangspunkt i antatt langsiktig effekt av endringene. Videre har vi vektlagt effektivitet i betydningen størst mulig samfunnsøkonomisk overskudd. Det siste kan avvike betraktelig fra aggregert bedriftsøkonomisk overskudd, ettersom samfunnets grensekostnadsbetraktninger ikke nødvendigvis er lik de bedriftsøkonomiske, og fordi markedssignalene ikke nødvendigvis er samfunnsøkonomisk effektive.

Spesielt viktige elementer som trekkes frem i vurderingen av effektivitetskriteriet er:

- Overkapasitet
- Teknologivalg
- Organisering av verdikjeden/markedsorientering
- Administrasjonskostnader

Kvotesystemer kan sette begrensninger på aktørenes muligheter til å oppnå den kapasitet som er best tilpasset ressursgrunnlaget. Dette kan medføre økte kostnader og dermed redusert samfunnsøkonomisk effektivitet. Med basis i fiskeriøkonomisk teori vil vi gjøre vurderinger av hvordan ulike kvotesystemalternativer påvirker fiskeflåten økonomiske kapasitet. Bestandsstørrelser varierer over tid og det er ofte betydelige sesongvariasjoner i parametere som bestemmer kostnader og inntekter. Dette betyr at det oftest vil være teknisk overkapasitet i fiskeflåten. Vurderingene vil avhenge av forutsetningene som legges til grunn, være usikre og også ha innslag av subjektivitet.

Ulike teknologier/redskap kan ha ulike inntjeningspotensialer. Hvilken som er mest lønnsom kan også variere over tid – eksempelvis som følge av endringer i årsklassesammensetning, tilgjengelighet og vandringsmønstre. Selv om ikke dette nødvendigvis får store utslag, kan begrensninger i teknologivalg medføre redusert økonomisk utbytte. Vi vil derfor også vurdere denne dimensjonen av effektivitet.

Effektiviteten kan ikke bare ses ut fra et flåteperspektiv, men må vurderes ut fra et verdikjedeferspektiv. Det er det samlede utbyttet av ressursen fra fangst til salg som bør vurderes. Dersom

kvotesystemet hindrer aktørene i å velge helhetsløsninger som er best fra dette perspektivet, vil dette medføre redusert effektivitet.

Ulike kvotesystemer kan innebære ulik grad og fordeling av administrasjonskostnader både hos næringsutøvere og myndighetene. Begge disse vil redusere den totale økonomiske effektiviteten.

2.2 Fleksibilitet

Fiskeriene er en næring der det er betydelig usikkerhet i mange dimensjoner på kort sikt, og muligheten til å respondere på denne kan ha stor betydning for resultatene næringen kan generere. En rigid og irreversibel kvotefordeling mellom flåtegrupper, individuelle fartøy og regioner kan innebære at næringen som helhet går glipp av inntekter dersom enkelte flåtegrupper av ulike årsaker ikke evner å utnytte sine tildelte kvoter. Utvalget ønsker følgende dimensjoner av fleksibilitet undersøkt:

- Muligheten til kortsiktige tilpasninger for bedre utnyttelse av fangstkapasiteten
- Muligheten for å utnytte spesialiserings- og/eller diversifiseringsgevinster
- Evne til å takle eksterne sjokk

For å realisere verdipotensialet bør kvotesystemet tillate aktørene å tilpasse seg kortsiktige endringer i eksempelvis markedsmessige, tekniske og biologiske forhold. Kvotesystemet påvirker dette primært gjennom overføringer av kvoter mellom aktørene. I dag gjøres dette av myndighetene, gjennom en relativt ressurskrevende prosess. Justering av overreguleringsgraden på fartøynivå er den viktigste variabelen, men også ordninger som bifangstreguleringer, havarikvoter, rederikvoter og slumpfiskeordningen er relevante i denne sammenhengen. Overreguleringsgrad og havarikvoter er primært innrettet for å oppnå full utnyttelse av de årlige kvotene. Bifangstreguleringer benyttes oftest for å tilrettelegge for fiskeri der man har tilnærmet uunngåelig bifangst. Disse er i hovedsak retroaktive virkemidler, som ikke gir aktørene betydelige muligheter til å respondere aktivt på biologiske eller markedsmessige endringer gjennom flytting av kvoter til fartøy som, fra et økonomisk perspektiv, kan utnytte dem bedre. Økonomiske forbedringer kan komme i form av høyere priser eller lavere kostnader. Rederi- og slumpfiskekvoter er mer aktive ved at de tillater rederiet å bestemme hvilket fartøy som skal utnytte kvotene, men gjelder dog bare en begrenset andel av kvoten.

Vurderingen av dette lar seg vanskelig analysere kvantitativt, men vil bero på kvalitative vurderinger fundert på økonomisk teori og empiriske undersøkelser, men også generell næringskunnskap og skjønn. I vår vurdering av fleksibilitet er derfor den kortsiktige effekten vurdert, aktørenes evne til å tilpasse seg endringer på kort sikt, heller enn den langsiktige fleksibiliteten, som i større grad er dekket innenfor effektivitetskriteriet. At disse to kriteriene til en viss grad henger sammen understrekes av at aktørenes evne til en fleksibel respons på endringer bidrar til økt effektivitet.

Både spesialisering og diversifisering er strategier aktører kan utnytte for å øke det økonomiske utbyttet av sin aktivitet. Det er store variasjoner i aktørenes ressursbase i form av eksempelvis fartøy, teknologi, bosted og kunnskaper som gjør at én av strategiene ikke nødvendigvis er optimal. Det er også lite kunnskap om betydningen av de ulike valgene, slik at om kvotesystemet hindrer aktørene å velge en tilpasning, trenger ikke dette å bety betydelige økonomiske tap. Det er igjen vanskelig å kvantifisere dette elementet, slik at vi også her må basere oss på en tilnærming som beskrevet ovenfor.

Kvotesystemet kan utsettes for ulike sjokk som endringer i bestanders vandringsmønster, fiske på nye arter og samarbeidet mellom kyststater om forvaltningen av delte bestander. Det vil være fordelaktig om kvotesystemet er tilstrekkelig fleksibelt til å håndtere slike endringer. Vurderingen av dette elementet er vanskelig å operasjonalisere, og vi vil i stor grad vil basere oss på en skjønnsmessig vurdering av mulige konsekvenser.

2.3 Legitimitet

Legitimitet dreier seg om forholdet mellom de styrende og de som styres og er sentralt for utforming av regelverk og kontroll. For å være effektive bør systemene i stor grad oppfattes som fornuftige og rettferdige av alle aktørene som har interesser på det aktuelle området. I fiskerisammenheng vil dette primært omfatte næringsaktørene, samfunnene som har sterk tilknytning til næringsvirksomheten, men også storsamfunnet. Legitimitet påvirkes av i hvilken grad partene er enige i tiltaket, men siden ulike parter ofte har ulike verdier og interesser er det sjelden mulig å finne løsninger som tilfredsstiller alle. Dette innebærer at man må finne kompromisser. Legitimitet blir dermed i større grad avhengig av rimeligheten i kompromisset. Denne opplevelsen av rimelighet er igjen sterkt påvirket av om partene har tillit til den prosessen som har ledet frem til kompromisser. I utgangspunktet skal legitimiteten ivaretas gjennom de demokratiske prosessene bak utformingen av systemene. Et utgangspunkt for legitimitetsvurdering er kunnskap om hvordan interessentgrupper påvirkes av et tiltak. At aktører eller grupper er motstandere av et tiltak er likevel ikke tilstrekkelig for å konkludere med at legitimiteten er lav. Legitimitet tilsier at berørte parter finner et forslag akseptabelt til tross for at dette påvirker dem negativt.

I norsk fiskeripolitikk finnes det enkelte dominerende verdikonflikter, der noen typer av forslag er markert som sterkt meningsbærende symboler. Kjennskap til disse gjør det relativt enkelt å forutsi at gitte forslag til endringer vil utløse en bestemt opponerende argumentasjon – ofte knyttet til «privatisering» og «ran av kysten», eller – med motsatt fortegn – «detaljregulering» og «for sterk statlig inngripen i vår næringsutøvelse». Dette vil være relevant for vurderingen, men bare i begrenset grad.

Generelt sett har myndighetenes inngripen høy legitimitet i det norske samfunnet. Fiskerinæringen synes imidlertid å kunne karakteriseres av enkelte legitimitetsutfordringer som har sammenheng med den raske transformasjonen sektoren har gjennomgått. På under 30 år har næringen gått fra å motta store subsidier, for å ivareta ei rimelig avlønning av de sysselsatte, til å bli ei lønnsom eksportnæring med stor konkurransekraft. På samme tid er antall fartøy og fiskere mer enn halvert og de aller fleste fiskerier gått fra en åpen allmenning til lukkede fiskerier. Samtidig er det verd å gjøre oppmerksom på at antallet fiskere har falt betydelig helt siden etter 2. verdenskrig.

I følge Holm & Henriksen (2016) oppstår legitimitetsutfordringen i spenningsforholdet mellom forventninger til sektoren som står i motsetning til hverandre. I hovedsak er dette knyttet til avveiningen mellom sosial og økonomisk bærekraft. På den ene siden gjelder det fiskerienes tradisjonelle rolle som samfunnsbærende næring langs kysten. På den andre siden må fiskerisektoren være konkurransedyktig og lønnsom. Balansen mellom disse hensynene er i etterkrigstiden gradvis forskjøvet mot sistnevnte. Tiltak som bidrar til en slik forskyvning vil i utgangspunktet være omstridte, noe som har sammenheng med den historisk sterke forankringen av fiskeriene som samfunnsbærende virksomhet. Dette betyr ikke nødvendigvis at slike tiltak er illegitime, men at det stilles strenge krav til de samfunnsmessige prosessene der forslagene vurderes og besluttet.

Det som gir opphav til legitimitetsutfordringene er nettopp svakheter i prosessene knyttet til dreiningen fra sosial mot økonomisk bærekraft (op.cit.). Spesielt tre forhold er viktige:

- Kvotesystemet er blitt til i en steg-for-steg-prosess der viktige elementer har blitt til som respons på akutte kriser, og dermed ikke forankret i en overordnet og prinsipiell samfunnsdebatt
- Kvotesystemet er svært komplekst og lite transparent, delvis som et resultat av den inkrementelle tilblivelsen
- Innslaget av fullmaktslovgivning er stort, slik at avstanden mellom idealer og praktisk politikk kan være betydelig.

Samlet sett har dette medført at avveiningen mellom sosial og økonomisk bærekraft har vært utydelig, samtidig som forskyvningen i retning av økonomi ikke har fremstått som et klart og verdiforankret politisk valg. Som en følge av dette, vil også nye reformforslag lett fanges opp i en polarisert debatt. En særskilt utfordring er at situasjonen innbyr til videreføring av en tvetydig fiskeripolitikk, med fortsatt prioritering av økonomisk bærekraft samtidig som betydningen av sosial bærekraft markeres retorisk og symbolsk. Dette betyr ikke nødvendigvis at reformer er umulige eller at ethvert tiltak for å komme fram til en tydelig og realistisk avveining mellom sosial og økonomisk bærekraft vil være illegitim. Siden slike forslag lett fanges opp i en polarisert diskurs, stiller det imidlertid store krav til de samfunns-messige prosesser der slike forslag vurderes og forankres.

Ut fra denne diskusjonen følger det at en konsekvensvurdering av hvilken legitimitet et reformforslag vil ha, ikke kan gjennomføres som en vurdering av hvordan forslaget vil bli fortolket innenfor rammen av den eksisterende fiskeripolitiske diskurs. En slik vurdering vil nødvendigvis bli tilbakeskuende og reflektere svakhetene i historiske prosesser slik de er skissert over. I stedet må legitimitetsvurderinger ta et prinsipielt utgangspunkt, slik at en vurderer hvordan ulike forslag reflekterer grunnleggende verdier og prinsipper for god forvaltning. I tråd med dette, og i overenstemmelse med oppdraget fra NFD, kan vi stille tre krav for et legitimt kvotesystem:

- Kvotesystemet må bygge på, og bidra til, en prinsipiell avklaring av verdigrunnlaget for sektoren.
- Kvotesystemet må bygge på, og bidra til, en enkel, konsistent og forståelig fiskeripolitikk, med tett samsvar mellom mål og virkemidler.
- Kvotesystemet må være en del av en balansert løsning, der sosial og økonomisk bærekraft er godt ivaretatt, forutsatt og underordnet en miljømessig bærekraft.

I tillegg til dette trekker oppdragsteksten frem følgende momenter ved kvotesystemet som viktige for legitimiteten:

- Forutsigbare rammebetingelser for næringsaktørene
- Handlingsrom for myndighetene

Utnyttelsen av fiskeressursene krever i de fleste tilfeller langsiktige investeringer. Gode beslutninger om kapasitet og teknologivalg krever da forutsigbarhet i de forhold som myndighetene kan påvirke. Vi vil diskutere om det er forskjeller mellom alternativene i denne dimensjonen og komme med betraktninger om effekten i forhold til nullalternativet.

Det kan oppstå forhold som gjør at myndighetene ønsker å endre på kvotesystemet. Dette kan eksempelvis være på grunn av at resultatene som realiseres ikke er i tråd med målene, endringer i mål

eller prioriteringer mellom disse og endringer i markedsforhold. Lovverket gir aktører en viss beskyttelse mot urimelige endringer, og kvotesystemet kan påvirke muligheten for endring. Vi vil diskutere forskjeller mellom systemene med hensyn på muligheten for endringer og vurdere dette opp mot nullalternativet.

Gjennom en transparent og god politisk prosess, der man oppnår brede kompromisser rundt de prinsipielle avklaringer av næringas verdigrunnlag, kan de fleste overordnede kvotemodeller i utgangspunktet sikres legitimitet. Dette fordrer dog at den praktiske implementeringen av modellene er i samsvar med denne avklaringen. Beskrivelsen og spesifiseringen av alle modellene er imidlertid for lite detaljerte til å kunne gjøre gode vurderinger av hvordan modellene bidrar til prinsipiell avklaring. Vi har heller ikke kunnskap til å forutsi eller vurdere i hvilken grad det politiske klima og hvilke samarbeid og forhandlinger en slik enighet skal kunne omforenes innen. Dette elementet vil derfor ikke diskuteres for de ulike modellene.

2.4 Andre kriterier

Som ledd i en offentlig konsekvensutredning skal det også gjøres vurderinger av et sett andre kriterier.

- Virkninger for privat og offentlig næringsvirksomhet, offentlig forvaltning og andre berørte
- Regionale konsekvenser, herunder for kystsamfunn
- Samiske interesser

Det førstnevnte dekkes utfyllende gjennom diskusjonen av de tre spesifiserte kriteriene. Regionale konsekvenser og implikasjoner for samiske interesser vurderer vi relativt grovt avslutningsvis for hvert element og kvotemodell som gjennomgås.

3 Konsekvenser enkeltelementer

Oppdragsgiver har definert et sett av mulige tiltak som ønskes nærmere analysert. Beskrivelsen av disse er formidlet oss gjennom egne notater, møter og samtaler. De følgende delkapitlene inneholder vår tolkning og oppsummering av alternativene som skal konsekvensvurderes samt vurderingene i henhold til de definerte kriteriene.

Endringene baserer seg alle på et system som i stor grad anvender markedet som fordelingsmekanisme. Denne ble introdusert allerede på 1980-tallet i norske fiskerier og gradvis utvidet til i dag å benyttes i de fleste norske fiskerier under navnet strukturkvoter. Innenfor systemet med omsetning av kvoter er det definert regler som legger begrensninger på aktørenes tilpasninger, eksempelvis tak på kvotefaktorer per fartøy og konsentrasjon av eierskap. Ofte kan disse begrensningene ha sterkere effekt på målekriteriene enn tiltaket i seg selv, og i vurderingen av konsekvenser har vi i utstrakt grad antatt at det benyttes tilsvarende begrensninger som i dagens system.

Vi har delt tiltakene som skal undersøkes i tre kategorier. Først tar vi for oss elementer knyttet til forenklinger og tekniske justeringer, deretter de som knytter seg til henholdsvis lang- og kortsiktig kvotetilpasning. Kapitlet avsluttes med vurdering av ulike modeller for ressursrenteinnkreving.

3.1 Forenklinger og tekniske justeringer

Kvotesystemet benytter en rekke størrelser, parametere og variabler for å distribuere og holde oversikt over kvoter og fangst. I de følgende delkapitlene presenterer vi våre vurderinger av de beskrevne endringene som er av forenklende karakter.

3.1.1 Fisketillatelser

I dag skilles det mellom konsesjoner og deltageradganger. Selv om konsesjonene har noe sterkere juridisk beskyttelse, er den praktiske forskjellen mellom disse og deltageradganger svært liten. Disse kan erstattes med en ny felles fisketillatelse, som i utgangspunktet ikke vil være tidsbegrenset, men som myndighetenes har adgang til å trekke tilbake, i tråd med dagens regler.

Endring av fisketillatelser til en felles størrelse vil ha små konsekvenser for alle kriteriene, under forutsetning av at den juridiske beskyttelsen ikke endres. Konsesjon gir en juridisk rettighet som bare bortfaller ved eier- eller fartøyskifte. I praksis tildeles ny konsesjon i begge tilfellene dersom visse kriterier er oppfylt. Deltageradganger gjelder bare for ett år av gangen og er ifølge myndighetene ikke en tillatelse i rettslig forstand, men et uttrykk for at visse vilkår er oppfylt. Vilkårene kan endres, men i praksis har vilkårene vært svært enkle å oppfylle, og deltageradgangene videreføres nærmest automatisk fra år til år¹.

Effektivitet

Myndighetenes praksis over lang tid har medført at næringsaktørene oppfatter både konsesjoner og deltageradganger som relativt like godt beskyttede rettigheter. Samordning av disse vil derfor i liten grad påvirke næringsaktørenes tilpasning. Endringen vil slik i liten grad ha effektivitetsimplikasjoner.

¹ Nærings- og fiskeridepartementet 2014. Forslag til endringer i deltakerloven – tildeling av konsesjoner, deltageradganger mv. Høringsnotat av 23. september 2014.

Administrasjonskostnadene ved å opprettholde registre og fordelingen av kvoter vil trolig bli lavere på sikt.

Fleksibilitet

Vi finner små konsekvenser for fleksibilitetskriteriene av dette forslaget. Til en viss grad vil systemet settes noe bedre i stand til å implementere endringer som går på tvers av gruppene som i dag har ulike benevelser på fisketillatelsene, og kan slik bli noe mer robust.

Legitimitet

Vår vurdering er at denne endringen innebærer en forenkling som isolert sett vil oppfattes som rimelig av både næringsaktører, kystsamfunn og samfunnet generelt. Endringen påvirker slik vi ser det i svært liten grad sosial eller økonomisk bærekraft. Endringen har også liten betydning for samsvar mellom mål og virkemiddel. Derimot vil en enhetlig fisketillatelse øke systemets transparens noe som følge av reduksjonen i kompleksitet og begreper. Usikkerheten for næringsaktørene vil reduseres marginalt.

Om man velger å gi deltakeradganger det samme rettsvern som dagens konsesjoner så vil det svekke myndighetens prinsipielle handlingsrom noe, men i praksis i svært liten grad.

Øvrig

Vi ser ingen øvrige konsekvenser (regionale, samiske og for kystsamfunn) av dette forslaget.

3.1.2 Kvotefaktorer og kvotepakker

Per i dag defineres et fartøys årskvote av fisketillatelse, kvotefaktorer, totalkvote, fordeling mellom reguleringsgrupper og, i noen tilfeller, tekniske parametere ved fartøyet. For forvaltningen ligger det i dag en betydelig innsats i det bakenforliggende arbeidet med å tildele årskvoter, basert på tidligere erfaringer og forventninger til fisket. For næringsutøverne innebærer det en kostnad å til enhver tid ha oversikt over fiskemulighetene som endres i kraft av løpende reguleringer over året.

Årskvoten skal bestemmes av en faktor for hvert kvoteregulerte fiskeslag. Denne faktoren vil være et uttrykk for hvor stor andel av totalkvoten fisketillatelsen gir. Dette innebærer at dagens fisketillatelser, som gir kvoter for flere fiskeslag, splittes opp.

Fordelingen av kvoter trenger dermed ikke lengre å gjøres via dagens reguleringsgrupper basert på lengde. Vi forutsetter videre at det tillates å utveksle kvotefaktorer som i dag kommer som pakker (som torsk, hyse og sei for torsketrålere).

Å tildele andeler av totalkvoten på enkeltfartøy i form av faste kvotefaktorer krever at dagens fordelingsnøkler som er avhengige av nivået på totalkvoten, som for torsk og sild (eksempelvis «trålstigen»), må erstattes av en fast fordeling. Dagens bifangstavsetninger, i fiskeri der fartøyenes fisketillatelse ikke gir anledning til direktefiske, må ivaretas innen dette systemet. Det kan gjøres på flere måter.

Effektivitet

For næringsaktørene vil dette medføre relativt små endringer. De aller fleste fiskefartøy har relativt god oversikt over fangstmuligheter og eierne er innforstått med at disse i hovedsak endres i takt med utviklingen i fiskebestandene. Å skille ut hvert fiskeslag i egne faktorer som bestemmer fartøyets andel av kvoten vil forenkle prosessen med tilpassing av kvotegrunnlaget. Dersom man i dag ønsker å øke kvoten i bare ett av fiskeriene en konsesjon/deltageradgang gir kvoter for, kreves det at man finner

andre interessenter til de øvrige kvotene. Dette gir presumptivt store transaksjonskostnader. Å splitte alle kvoter i egne tillatelser gir slik bedre kapasitetstilpassing på lang sikt og dermed redusert overkapasitet. Større muligheter for tilpassing av kvotegrunnlaget vil også redusere behovet for overregulering, noe som vil gi næringsaktørene bedre incentiver til markedsorientering av fangstaktiviteten, primært med hensyn på kvalitet og tid.

Kontrollaspektet ved utøvelsen av fisket ventes ikke å endres i særlig grad, men de kontinuerlige tillemplingene fra forvaltningen for å sikre at gruppekvote tas vil mest sannsynlig kreve mindre innsats siden oppsplittingen til kvoter på enkeltarter ventes et mer forutsigbart fartøyvis opptak. For forvaltningen vil dette medføre økt gjennomsnittlig kvoteutnyttelse og dermed noe mindre arbeid med oppfølging av fiskeriene og justering av fartøykvotene for å oppnå full utnyttelse av totalkvoten.

Fleksibilitet

Kvoteoppsplitting gjør det også enklere for næringsaktørene å komponere kvoteporteføljer hvor fangstkapasiteten utnyttes bedre innen året. Det vil også bli lettere å utnytte spesialisering- og diversifiseringsmuligheter for aktørene. Vi tror også eksterne sjokk enklere lar seg håndtere i kvotesystemet når kvoter gis for enkeltarter heller enn som pakker.

Legitimitet

Legitimitetsmessig kan vi ikke se at disse forholdene vil ha store effekter. Til en viss grad vil effektivitets- og fleksibilitetsforbedringene bety noe lavere overkapasitet og noe forbedret lønnsomhet hos næringsaktørene. Førstnevnte vil ha en viss negativ effekt på elementer av betydning for sosial bærekraft, slik som antall fiskere og fartøy og aktivitetsnivået i kystsamfunn. Endringen vil i liten grad påvirke samsvaret mellom mål og virkemidler. Elementet ser samlet sett ikke ut til å påvirke balansen mellom sosial og økonomisk bærekraft i nevneverdig grad.

Forslaget vil bedre transparensen i systemet, gjennom at kvotefaktorene bedre synliggjør det enkelte fartøys andel av totalkvoten. Man kan med dette unngå det kompliserende skillet mellom hjemmelslengde og faktisk lengde, noe som vil gjøre kvotesystemet enklere å kommunisere og forstå. Faste kvotefaktorer og større mulighet for tilpasning av kvoteporteføljer vil også marginalt forbedre forutsigbarheten i rammebetingelsene for aktørene.

Å fjerne fordelingsnøkklene for fordeling mellom kyst og hav kan ha implikasjoner for avveiningen mellom interesser. Dette gjelder i hovedsak for trålstigen som er utformet for å beskytte kystflåten i perioder med lave kvoter. Fjerning vil kunne oppfattes som ikke å være en konsistent avveining mot dette målet, da denne av mange oppfattes som et sterkt symbol på denne prioriteringen. Vi forutsetter at det gjennom en god politisk prosess oppnås et godt balansert kompromiss rundt dette. Effekten avhenger av hvilken løsning som bestemmes, og er nok følsom for i hvilken grad kystflåtens interesser ivaretas. En forhandlingsløsning vil måtte innebære at også fiskerorganisasjoner tas med på råd.

Øvrig

Oppsplitting av kvotefaktorer vil trolig medføre små regionale kvoteforskyvinger mot områder som har konkurransefortrinn på fangst av enkelte arter. Retning og størrelse kan ikke forutsies med rimelig sikkerhet. Konsekvenser for samisk kulturopprettholdelse og for kystsamfunn synes vanskelig å påvise.

3.1.3 Adgang til utveksling av kvoter gjennom markedsplass

Dagens kvotesystem har en rekke ordninger som skal gi noe større fleksibilitet for forvaltning og næringsaktører, slik som for eksempel bifangst, slumpfiskeordninger og overregulering. For å gi systemet større grad av fleksibilitet, samt legge til rette for besparelser i administrasjonskostnader, kan det etableres en markedsplass der andeler av kvoter innen året kan utveksles mellom aktørene. I dag utveksles kvotefaktorer i stor grad gjennom meglere.

I noen fiskeri utnytter alle fartøyene sine tildelte kvoter. Dette betyr at man i prinsippet kan dividere totalkvoten på antall fartøy og definere en fartøykvote. I andre fiskeri er kvoteutnyttelsen variabel, og bruk av fartøykvote kan da føre til at kvoten ikke tas. Overregulering er fiskerimyndighetenes hovedvirkemiddel for å unngå dette. En andel av kvoten tildeles gjerne som fartøykvote og en tilleggsdel som generelt skal fordele summen av underfisket som ville oppstått på fiskefartøyene. Til en viss grad har underfiske sammenheng med manglende muligheter til å skreddersy kvotefaktorporteføljen, men også tilfeldige forhold i fiskeriene og personlige ønsker spiller inn. Historiske overreguleringssetter gir et visst bilde av omfanget av dette. Setter fra 2015 for en rekke fiskeslag og reguleringsgrupper er vist i Tabell 2. I hovedsak er overreguleringsgraden under 40 prosent, men spesielt for de minste fartøyene er det innslag av svært høye setter². Dette gir en viss indikasjon på omfanget av kvoter som kunne tenkes utvekslet i en eventuell ordning for dette, men bak et slikt gjennomsnitt skjuler det seg erfaringsmessig store variasjoner mellom fartøyene som ikke utnytter kvoten fullt ut. Blant disse er det aktører som bare fisker svært små andeler og slik kunne tenke seg å utveksle en større del enn det som indikeres av overreguleringsgraden.

Tabell 2 Overregulering fra årets start 2015 i prosent (Kilde: Saksdokumenter til reguleringsmøtet)

	Torsk	Hyse	Sei	NVG-sild	Makrell
Kyst u. 11 m	25	600	Fritt	Ca. 30	
Kyst 11–15 m	5	300	Fritt	Ca. 30	
Kyst 15–21 m	5	40	Fritt	0	
Kyst >21 m	1	40	Fritt	0	
Konvensjonell hav	0	0	130		
Seitrål			20		
Torsketrål	0	0	10		
Ringnot				0	0
Kystnot <13 m					Ca. 80
Kystnot >13 m					Ca. 0
Garn/snøre					Ca. 30

For å lette utøvelsen av fisket og forenkle fiskernes arbeid med å avstemme fangst mot kvoter, settes det i noen fiskerier av kvoter til inndekking av bifangst. Det har tidligere vært benyttet i torskefiskeriene, men ikke de senere årene. Som den økonomisk viktigste arten er det lettere for aktørene å

² Andre fartøygrupper, som ikke fremgår i tabellen, har også høyt innslag av overregulering. Eksempelvis hadde fartøy med seinottillatelse i nord (mellom 13 og 27,5 meter) en overregulering på 75 prosent i 2015, mot 100 prosent i 2014 og 50 prosent i 2016.

tilpasse torskefisket. I hysefisket har det imidlertid de senere årene blitt reservert en andel av kystfiskegruppens kvote til dette som vist i Tabell 3. Det er også satt av kvoter for inndekking av fartøygruppers bifangst av torsk og sei, men disse er relativt sett svært små.

Slumpfiskeordningen gir mulighet for å overføre inntil 20 prosent av en kvote til et annet fartøy under visse vilkår. Vi har ikke undersøkt i hvilken grad denne er benyttet, men det maksimale nivået som tillates utvekslet er lavt i forhold til aktuelle nivå for utveksling av kvoter på en markeds plass. Det skal med andre ord lite til for å gi tilsvarende fleksibilitet som slumpfiskeordningen.

Tabell 3 Oversikt fleksibilitetsøkende ordninger

	2016	2015	2014	Kilde
Bifangst hyse lukket kyst	6 000 (4,9 %)	4 000 (3,6 %)	4 338 (4,8 %)	Gruppekvote
Innblanding torsk i loddefisket		370	200	Total
Sei nord – Bifangst industritrål	500	500	500	Gruppekvote trål
Sei nord – Bifangst konv. Hav	500	500	500	Gruppekvote konv.

Ringnotgruppen har i 2014 og 2015 kunnet gjøre bytter av loddekvote ved Island mot lodde i Barentshavet. Ordningen ble mye benyttet begge årene. I 2014 ble 97 prosent av kvotene byttet og 76 av 79 fartøy deltok. I 2015 ble det gjort 29 kvotebytter. Gruppen pelagisk trål og lodde trål fikk anledning til å bytte kvoter på lodde i Barentshavet mot kolmule i 2015. Det ble da gjort 6 bytter. Andelen av potensielle bytter er her noe lavere, da gruppen pelagisk trål teller om lag 26 fartøy. I 2016 kan ringnotgruppen bytte kvoter av lodde ved Island mot sild i Nordsjøen.

Gjennom samfiskeordningen har fiskeflåten under 11 meter kunnet overføre hele kvoten fra ett fartøy til et annet. Forutsetningen er her at begge eierne deltar i fisket, eller at fartøyene har samme eier. Slik vi ser det, har denne bare små fleksibilitetsmessige implikasjoner. Primært gir dette større muligheter til å drive fiske med det best egnede fartøyet. Når det gjelder å respondere på usikkerhet, er det visse muligheter knyttet til forskjeller i fartøyenes utrustning. Eksempelvis kan det være endringer i markeds- eller fysiske forhold som gjør det fordelaktig å velge det ene fartøyet fremfor det andre. Vårt klare inntrykk er at det i liten grad veksles mellom fartøy, og at kvotene i hovedsak tas av det ene fartøyet. En betydelig del av ordningen utnyttes også av fiskere som eier begge fartøyene.

Dette forslaget bør ses sammenheng med forslaget om «Kortsiktig utnyttelse av eksisterende kapasitet» (jfr. kapittel 3.3). Der behandles også forhold vedrørende fartøykvoter versus overregulerte maksimalkvoter. Her behandler vi generelle effekter av å innføre en offentlig tilgjengelig markeds plass for utveksling av kvoter.

Effektivitet

Etableringen av en markeds plass for utveksling av kvoter kan gi positive effekter i form av verdifull informasjon og reduserte transaksjonskostnader dersom en forutsetter at resultatene fra transaksjonene blir offentlig tilgjengelige. I dag gjøres transaksjoner av kvoter gjerne gjennom meglere og til betydelige transaksjonskostnader. I tillegg er det i dagens system vanskelig for kjøpere og selgere å finne hverandre. En godt designet markeds plass vil både redusere transaksjonskostnadene og sørge for mer hensiktsmessig kommunikasjon. I dagens kvotemarked er prisinformasjonen mangelfull eller manglende. En åpen markeds plass vil gi en langt større spredning av prisinformasjon. Gjennom denne informasjonen vil næringsaktørene ta velbegrunnede valg og gi bedre allokeringen av kvoter i forhold til dagens system. Dette gir noe bedre kapasitetstilpasning. Myndighetene vil her kunne redusere en

betydelig del av arbeidet med de fleksibilitetsøkende ordningene som i dag eksisterer, samt overreguleringsproblematikken. Markedsorienteringen vil også forbedres noe som følge av at fangst lettere overføres til aktører med størst utnyttelsespotensiale, både i flåteleddet og i foredlingsindustrien. Reduksjon av overregulering og kappfiskeproblematikk vil også forsterke fiskernes incentiver til å levere råstoff av høyere kvalitet og tilpasse leveringstidspunktet i henhold til markedets ønsker, noe som vil gi økt verdiskaping.

Fleksibilitet

Under forutsetning av at aktørene tillates å utveksle en ikke uvesentlig andel av sine kvoter, vil dette medføre betydelig bedring i fleksibiliteten. Dette gjennom at aktørene får bedre utnyttet sin kapasitet, bedre utnyttelse av spesialisering og diversifiseringsgevinster. I dag må myndighetene tilpasse kvotesystemet for å ta hensyn til uforutsette forhold. Med en markeds plass for kvoter vil aktørene gjennom handel selv ivareta en del av disse forholdene, og slik ikke kreve endringer i systemet. Vi vurderer derfor dette som å gi større evne til å håndtere eksterne sjokk.

Legitimitet

Ved å gi næringsaktørene større frihet, vil disse kunne realisere høyere økonomisk resultat, både ved salg av kvoter og bedre allokering av tilgjengelige kvoter. Dette oppnås uten betydelige implikasjoner for elementer av betydning for sosial bærekraft, ettersom de positive effektene i stor grad oppnås gjennom endring i fangstfordelingen mellom eksisterende aktører og kapasitet. En del vil oppleve den forsterkede omsetteligheten i kvotesystemet som å være i dårlig samsvar med målet om at fiskeresursene skal være felles eiendom. Systemets transparens bedres ved at myndighetene i stor grad kan fjerne ordninger som skal ivareta behovene for fleksibilitet. Samtidig vil handelen med kvoter virke noe kompliserende.

At allokeringen i større grad ivaretas av næringsaktørene selv, i stedet for myndighetenes noe usikre praksis med fleksibilitetsøkende ordninger, gir også større forutsigbarhet for disse. Gjennom en transparent omsetning kan også informasjonen komme forvaltningen til gode.

Øvrig

Etablering av et kvotemarked for kortsiktig kvoteutveksling, og utnyttelse av det, vil ha regionale konsekvenser, også for kystsamfunn. Næringsutøvernes frie tilpasning i salg av kvotevolum, gitt de begrensninger de står ovenfor, kan innebære dreininger i tilgjengelig kvantum mellom regioner. Å forutsi retningen på slike endringer er vanskelig ettersom det beror på næringsaktørenes atferd i kvoteutvekslingsmarkedet, og de valg de gjør basert på så vel biologisk som økonomisk informasjon. Det vil også kunne ha konsekvenser for ivaretagelsen av samisk næringsgrunnlag, men også disse er vanskelige å forutsi.

3.1.4 Endrede ordninger for ekstrakvoter

Ulike tilleggskvoter

Myndighetene har lenge praktisert å sette av kvoter fra ulike kilder til ulike formål, eksempelvis bonus for levendefangst, ferskfiskordning og FoU. Oppdraget spesifiserer at kvoten som medgår til disse ordningene bør hentes fra den norske totalkvoten, og ikke fra gruppekvote.

Som bakgrunn for diskusjonen har vi gjennomgått fordelingen av de norske kvotene for de viktigste fiskeslagene. Ekstrakvoter benyttes primært i torskefiskeriene. I de pelagiske fiskeriene er det i all hovedsak avsatt kvoter til forskning og undervisning og agn. Disse har generelt utgjort svært små

andeler av totalen og har allerede vært avsatt fra totalkvoten. For torsk, hyse og sei i nord har vi funnet vesentlige ekstrakvoter som hentes fra gruppekvoter. For de øvrige fiskeslagene tas slike avsetninger i all hovedsak fra totalkvoten. Tabell 4 viser omfanget og finansieringen av ulike ekstrakvoteordninger for torsk i perioden 2014–2016. Vi ser at de fleste avsetningene gjøres fra totalkvoten, mens ferskfiskordningen gjelder for og hentes fra gruppekvoten til lukket og åpen kyst. Disse avsetningene er også betydelige idet de utgjør mellom 4,6 og 6,3 prosent av totalkvoten. Om man endret finansieringen av disse til totalkvoten og holdt fordelingsnøkkelen fast ville dette medføre en tilsvarende reduksjon i gruppekvoten for andre reguleringsgrupper.

For hyse i nord, som vist i Tabell 5, er det om lag tilsvarende situasjon. En betydelig del av ekstrakvotene benyttes i kystgruppen og finansieres gjennom gruppekvoten og vil slik gi en reduksjon på om lag 5 prosent i andre gruppers kvoter om inndekkingen flyttes til totalkvoten.

For sei i nord tas det både fra gruppekvoten for trål og konvensjonell i finansiering av bifangstordninger i begge gruppene. Her utgjør imidlertid ordningene en relativt liten andel av totalkvoten.

Tabell 4 Ekstrakvoter torsk nord for 62°N (Kilde: Oversikter over gruppekvoter, Fiskeridirektoratet)

	2016	2015	2014	Kilde
Bonus levendelagring	4 000	2 900	4 000	Total
Ferskfiskordning lukket kyst	17 200	20 969	26 021	Gruppe
Ferskfiskordning åpen kyst	2 100	2 561	3 184	Gruppe
Forskning og undervisning	707	249	513	Total
Oppfølging kystfiskeutvalget	3 000	500	3 000	Total
Rekreasjons og ungdomsfiske	7 000	7 000	7 000	Total
Kompensasjon havfiskeflåte		3 680		Total
Innblanding torsk loddefisket		370	200	Total
Gruppekvotetiltak som andel av totalkvote	4,6 %	5,7 %	6,3 %	

Tabell 5 Ekstrakvoter hyse nord for 62°N (Kilde: Oversikter over gruppekvoter, Fiskeridirektoratet)

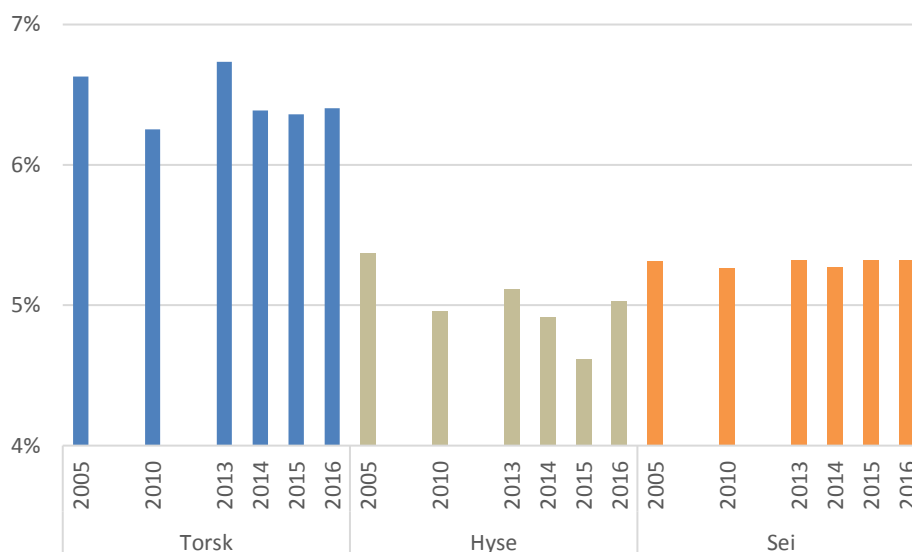
	2016	2015	2014	Kilde
Bifangst lukket kyst	6 000	4 000	4 338	Gruppekvote
Forskning og undervisning	373	548	584	Total
Rekreasjon og ungdom	300	300	300	Total
Kompensasjon havfiskeflåten		930	1 560	Total
Gruppekvotetiltak som andel av totalkvote	4,9 %	3,6 %	4,8 %	

Fast andel til åpen gruppe

I fiskeriene etter torsk, hyse og sei nord for 62° N fordeles den norske kvoten mellom en rekke fartøy-grupper. I tillegg til de adgangsbegrensede gruppene settes det også av kvoter til åpne fiskeri, der alle som tilfredsstiller relativt enkle kriterier kan delta. Det kan bestemmes at disse åpne gruppene skal disponere en fast andel av kvoten.

I Figur 1 har vi illustrert andelen av totalkvoten for torsk, hyse og sei som faktisk er allokert til åpen gruppe i perioden 2005 til og med 2016. Det er bare små variasjoner i perioden. Siden totalkvoten

varierer mellom år vil gruppen oppleve variasjoner i fangstgrunnlaget på lik linje med de øvrige reguleringsgruppene.



Figur 1 Andel av norsk disponibel kvote allokert til åpen gruppe i torsk, hyse og seifisket nord for 62° N (Kilde: Data fra Fiskeridirektoratet)

Unngå nytildelinger av fisketillatelser

I all hovedsak er dagens kommersielt interessante fiskerier lukket, altså tildeles det i utgangspunktet ikke nye tillatelser til å drive fiske. Siden 2009 har myndighetene årlig tildelt et begrenset antall nye fisketillatelser som rekrutteringskvoter til unge personer som oppfyller gitte kriterier³ etter søknad. Omfanget fordelt på type fisketillatelse er illustrert i Tabell 6 nedenfor. I tillegg er det tildelt noen få konsesjoner for reketraling og fiske etter krill.

Tabell 6 Nye deltakeradganger tildelt i kraft av rekrutteringskvoteordningen (Kilde: Nyhetssaker fra Fiskeridirektoratet)

	2010	2011	2012	2013	2014	2015
Torsk nord	10	10	8	7	18	10
Makrell			2	2	5	
NVG-sild				1		
Søknader	69	57	69	39	43	28

I perioden 2012 til og med 2015 fordeler rekrutteringskvotene for torsk i nord seg på 72,26 kvotefaktorer i gruppen under 11 meter og 57,66 kvotefaktorer i gruppen 11–14,9 m. Dette tilsvarer henholdsvis 2,9 og 2,4 prosent av det totale antall kvotefaktorer i de aktuelle gruppene. Det synes klart at dagens praksis er relativt restriktiv med hensyn på å tildele nye fisketillatelser. Rekrutteringskvoter har også begrenset omsetningsverdi. Når det gjelder krill, ble dette gjort når et nytt fiskeri startet, hvilket man kan påregne også i fremtiden, dersom nye arter blir aktuelle for fiske.

³ Villkårene for tildeling av 10 rekrutteringskvoter i 2017 er å finne her: <http://www.fiskeridir.no/Yrkesfiske/Nyheter/2016/0616/Lyser-ut-ti-deltakeradganger-for-2017>.

Effektivitet

Vi ser ingen vesentlige effektivitetseffekter av å ta ekstrakvoter fra totalkvoten. Administrasjonskostnadene vil være noe lavere enn i nullalternativet, men disse er svært små i utgangspunktet. Når det gjelder fordelingen til åpne grupper, opplever næringsaktørene, både i åpen og lukket gruppe, dagens regime som stabilt og vil ikke endre adferd som følge av et slikt tiltak. Det er dermed ikke grunn for å anta vesentlige effekter når det gjelder overkapasitet, markedsorientering eller administrasjon. Praksis hos myndighetene har over tid vært svært restriktiv med tanke på tildelinger av nye tillatelser. Vi forventer derfor bare en liten forbedring i effektivitet, og da primært overkapasitet, som følge av et tiltak som begrenser dette mulighetsrommet.

Fleksibilitet

Vi finner ingen vesentlige fleksibilitetseffekter.

Legitimitet

I seg selv vil ikke dette elementet påvirke sosial eller økonomisk bærekraft, men den praktiske implementeringen gjennom ordninger som anvendes kan få betydning. Fordelingskonsekvensene vil være mer avhengig av hvordan den avsatte mengden anvendes.

Dersom ekstrakvoter tas fra totalkvoten, vil alle fartøy bidra til ordninger bare et begrenset antall har nytte av. Når ekstrakvoter finansieres av gruppekvoten, er det noe mer samsvar mellom de som bidrar og de som nyter godt av dette, selv om dagens ordninger bare utnyttes av en andel av fartøyene i gruppen. Konsistensen i avveiningen mellom parter interesser vil således kunne bli noe svekket.

En fast andel til åpne grupper vil gi en liten forbedring av systemets transparens. I dag er andelene som tildeles de ulike gruppene i betydelig grad basert på et kompromiss mellom næringsaktørene og i liten grad kjent og tilgjengelig for allmennheten. En klarere fastsetting av andelen til denne gruppen vil slik være positivt for legitimitetskriteriet, om enn inkrementelt.

Med ekstrakvoter hentet fra totalkvoten, før fordeling på kvotefaktorer, vil myndighetenes handlingsrom innsnevres noe. Eksempelvis vil en ferskfiskbonusordning av dagens størrelsesorden være vanskelig å få tilslutning til dersom avsetningen ikke hentes fra gruppekvotene. I dag avsettes det ekstrakvoter både fra gruppekvoter og totalkvoter, og myndighetene har anvendt avsetningene til en rekke ulike tiltak. Selv om enkelte av tiltakene har møtt motstand fra ulike hold, har dette ikke hindret at ulike tiltak er iverksatt over lang tid. Denne muligheten tror vi vil innsnevres.

Å unngå nytildelinger av fisketillatelser vil redusere myndighetenes potensielle handlingsrom noe, men samtidig bedre næringsaktørenes forutsigbarhet noe.

Øvrig

Store deler av dagens ekstravoteordninger har tilgodesett formål som har kommet enkeltregioner og landsdeler til gode. Kystfiskekvoten er forbeholdt åpen gruppe i kommuner omfattet av sametingets søknadsbaserte virkemiddelordning⁴, og ferskfiskordningen har i stor grad kommet Øst-Finnmark til gode. Kystfiskekvoten antar vi består som i dag, men med en omlegging som umuliggjør henting av ekstrakvoter fra gruppene anser vi det som lite sannsynlig at ferskfiskordningen kan fortsette, i alle fall på dagens nivå. Det kan medføre relativt betydelige regionale effekter, og kan virke inn på

⁴ Kommuner i Finnmark og Nord-Troms, kommunene Balsfjord, Særreisa, Salangen, Gratangen, Lavangen og Skånland i øvrige Troms, samt enkelte grunnkretser i Tromsø kommune, i tillegg til nordlandskommunene Narvik, Hamarøy, Tysfjord og Evenes.

landingsmønsteret og således også få verdikjedeimplikasjoner gjennom at mindre landes utenom sesongen. Vi antar også ferskfiskordningen delvis bidrar til opprettholdelse av det materielle grunnlaget for samisk kultur. Dersom kravet til ekstrakvoter «*begrenses til det som kan begrunnes ut fra effektiv ressursbruk*», faller mange av dagens ekstrakvoter utenfor. En slik endring kan ha store effekter for så vel regional fordeling som for enkelte kystsamfunn og for samiske interesser.

3.1.5 Faste fysiske lengdegrenser

For å opprettholde en variert flåtestruktur, foreslås det å etablere fysiske grenser på 11 og 15 meter faktisk lengde. Fartøy under 11 meter kan ikke skiftes ut eller forlenges utover 11 meter. Tilsvarende vil fartøy mellom 11 og 15 meter ikke kunne forlenges eller skiftes ut med fartøy over 15 meter. Grensen på 21 meter oppheves.

Vi benytter lukket gruppe innen torskefisket nord for 62° N som utgangspunkt for vurderingene av konsekvenser. Dette er den mest tallrike gruppen, der det ved årsskiftet 2015/2016 var til sammen 1.811 deltakeradganger. Under gis noen opplysninger om denne flåten som gir et bredere bilde for å kunne vurdere forslaget.

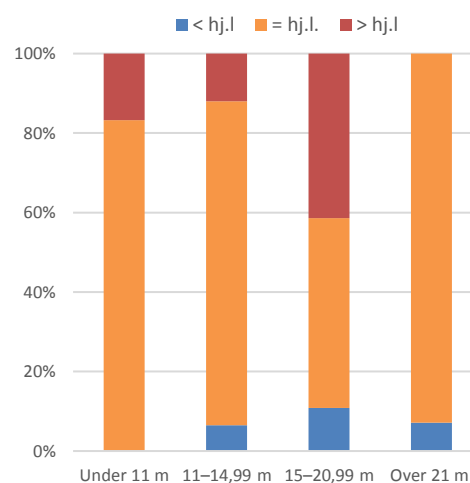
Gruppen fartøy er svært uensartet og inneholder alt fra små åpne fartøy under 8 meter til store havgående fartøy på 55 meter. Mange fartøy har også tillatelser i andre fiskerier, alt fra SUK-tillatelse for de største til kongekrabbe (åpen eller lukket) blant de minste⁵. Strukturering i kystflåten for de med hjemmelslengde over 15 meter tok til i 2004, og for de med hjemmelslengde mellom 11 og 14,99 m ble virkemiddelet iverksatt fra 2007. Dette har bidratt til at konvensjonell kystgruppe totalt sett hadde en strukturgrad på 30,1 prosent ved utgangen av 2014 (Standal *m.fl.*, 2015), hvilket innebærer at tre av ti kvotefaktorer i gruppen er strukturkvoter. Det til tross for at den mest tallrike gruppen (fartøy med hjemmelslengde under 11 meter) som i dag utgjør 65 prosent av antallet, ikke har hatt anledning til å strukturere.

Mange av fisketillatelsene i gruppen har en hjemmelslengde som avviker til dels mye fra det innehavende fartøyets faktiske lengde. I Tabell 7 fremgår fordelingen mellom hjemmels- og faktisk lengde for disse fartøyene.

⁵ I Fiskeridirektoratets publikasjon «Fiskefartøy og fiskarar, konsesjoner og årlege deltakaradgangar 2015» fremgår det av tabell 27–29 (på s. 62–65) hvilke kombinasjoner av rettigheter man finner på disse fartøyene.

Tabell 7 Oversikt over konvensjonelle kystfiskefartøy fordelt etter hjemmelslengde og største lengde per 31. des. 2015 (Kilde: Fiskeridirektoratets fartøy- og deltakerregisteret, kjøring av 18. jan. 2016)

Hjemmelslengde	Største lengde				Total
	Under 11 m	11–14,99 m	15–20,99 m	Over 21 m	
Under 11 m	985 83 %	177 15 %	15 1 %	6 1 %	1 183
11–14,99 m	26 6 %	327 82 %	27 7 %	21 5 %	401
15–20,99 m	2 1 %	15 10 %	75 48 %	65 41 %	157
Over 21 m		2 3 %	3 4 %	65 93 %	70
Total	1 013	521	120	157	1 811



Figur 2 Lukket konvensjonell kystgruppe – andel fartøy med største lengde under, på og over hjemmelslengdeintervall, 1. jan. 2016

Som vi ser av tabellen (og figuren til høyre), er andelen av fartøyene hvis hjemmels- og største lengde i overensstemmelse på mellom 48 og 93 prosent. I lengdegruppen mellom 15 og 21 meter er avviket fra hjemmelslengde størst, der 41 prosent av fisketillatelsene er på fartøy større enn 21 meter, mens 11 prosent er på fartøy mindre enn 15 meter – to deltakeradganger sågar på fartøy under 11 meter største lengde.

En sementering av flåtestrukturen med tanke på fartøys lengde, i tråd med forslaget fra utvalget, bringer flere spørsmål på bane som vil trenge en avklaring. Ett er spørsmålet hva som vil skje med fartøy som i dag har hjemmelslengde mindre enn fartøyet største lengde, og *vice versa*? Vil de ta med seg kvotefaktorer fra sin hjemmelslengdegruppe til sin faktiske størrelsesgruppe, eller vil det kreves at de skaffer et fartøy i samsvar med sin hjemmelslengdetilhørighet? Under har vi forutsatt at fartøy tar med seg sine kvotefaktorer (jfr. forslaget om felles fisketillatelser) og flyttes til den gruppen som er størst av hjemmels- eller største lengde. Et fartøy med hjemmelslengde på 10 meter og en største lengde på 16 meter flyttes da til gruppen over 15 meter. Et 10,5 meter langt fartøy med hjemmelslengde 21 meter vil havne i samme gruppe. Ser vi til Tabell 7, så vil en slik tillemping innebære at de nye gruppene (faktisk lengdegrupper; under 11 meter, 11–15 meter og over 15 meter) vil bestå av henholdsvis 985 fartøy, 530 fartøy og 296 fartøy (gitt samme fartøysammensetning som ved årsskiftet 2015/2016).

Forslaget må ses opp imot øvrige forslag fra utvalget, kanskje i særdeleshet om og hvordan det tilrettelegges for struktur for fartøy under 11/(13) meter, og et eventuelt krav om kondemnering ved strukturering blant disse. Under følger en vurdering av endringen isolert sett.

Effektivitet

En etablering av fysiske lengdegrenser, som også setter rammene for fartøygruppenes anledning til utskifting/forlenging og sammenslåing/strukturering, tror vi ikke vil ha stor betydning for effektivitetskriteriet. Allerede i dag er det forhold ved rammevilkårene i fiskeriene som gir naturlige lengdebegrensninger, som for eksempel sertifikatkrav, AIS-/spøringskrav, fjordlinjer og andre. Ett er at de to minste gruppene som i størst grad omfattes av forslaget er store i antall, men ikke nødvendigvis når vi ser på kvoteallokering. Til sammen tildeles de i dag om lag ¼-del av torskekvoten, eller 39 prosent av

konvensjonelle fartøys andel. Med en omfordeling av gruppene, der kvotefaktorer går fra disse til større grupper, så vil disse andelene reduseres noe, kanskje i størrelsesorden 5 prosent.

En innlåsing i grupper bestemt av faktisk lengde kan ha positiv effekt med tanke på å motvirke irrasjonelt begrunnet kapasitetsøkning, selv om dette i større grad bestemmes av andre faktorer enn fartøylengde. Absolutte lengdegrenser vil redusere muligheten for å utnytte eventuelle skalafortrinn i fisket. Denne utfordringen forventes å være størst blant fartøy som opererer i pelagiske fiskerier, der skalaeffektene synes å være størst. Med lengdegrenser kan man se for seg at aktørene søker å substituere lengde med andre faktorer, som bredde på fartøyet og redskap og anordninger om bord. Fartøyenes teknologivalg kan også påvirkes dersom den fastsatte lengdegrensen ikke gir rom for ønsket redskap eller installasjoner om bord. Disse momentene vil redusere den økonomiske effektiviteten, men etter vår vurdering i relativt liten grad. Vi anser ikke at forslaget vil utgjøre noen særlig endring for administrasjonskostnadene – verken for næringsaktører eller myndigheter.

Fleksibilitet

Muligheten til å utnytte fangstkapasiteten på kort sikt endres ikke i særlig grad. Selv om noen spesialiserings- og diversifiseringsgevinster kan være avhengig av størrelse, så anser vi heller ikke denne til å påvirkes nevneverdig. Systemets robusthet og evne til å håndtere eksterne sjokk, påvirkes i liten grad av en absolutt grense med tanke på faktisk lengde hos fartøy.

Legitimitet

Forslaget om fysiske lengdegrenser for å opprettholde en variert flåtestruktur understreker og gir bedre samsvar mellom dette målet for fiskeripolitikken og den praktiske politikken. Dette gir også større samsvar mellom oppfatningen av disse fartøyenes rolle som symbolbærer av en desentralisert næring, med gunstig effekt for bosetting og sysselsetting, og også med tanke på landindustrien.

Selv om de strenge fysiske lengdebegrensningene kan innebære utfordringer for enkeltaktørenes effektivitetstilpasninger, så bidrar de samtidig til en forenkling av dagens reguleringer der det er vanskelig for folk flest å skille mellom hjemmelslengde og gruppetilhørighet. I et slikt bilde øker transparensen i kvotesystemet.

Forslaget øker forutsigbarheten til næringsaktørene noe gjennom at det skaper et skarpt skille mellom hva som tillates i ulike lengdegrupper, selv om denne her har negative økonomiske implikasjoner. Sett i forhold til dagens system, og situasjonen før den mye omtalte instruks fra ministeren i januar 2016, så innskrenkes handlingsrommet til næringsaktørene noe, og bryter nok kanskje med forventningene. Men med et skarpt og enkelt skille for hva som tillates av tilpasninger innenfor de minste fartøygruppene, vil systemets forutsigbarhet for aktørene bedres. I tillegg bygger det opp om andre reguleringsgrep som for eksempel fjordlinjene som setter skarpe skiller mellom hvem som får operere i ulike havområder – og kan som sådan underbygge det overordnede målet om en diversifisert flåte. Myndighetenes handlingsrom anser vi ikke å endres i nevneverdig grad, men forslaget gir større anledning til å etablere et skarpere skille mellom dem som tillates fri markedsbasert effektivitetstilpasning og de som ikke gis denne anledningen.

Øvrig

Forslaget kan ha regionale implikasjoner uten at vi skal overdrive betydningen. En sementering av en slik flåtediversitet innebærer noe større muligheter for opprettholdelse av en desentralisert mottaksstruktur. Det vil imidlertid igjen i større grad avhenge av eventuell strukturering blant de minste fartøyene.

3.1.6 Oppsummering forenklinger og tekniske justeringer

I avsnittene over har vi analysert hver enkelt av de forenklende elementene og tekniske justeringer av kvotesystemet, og deres effekter med hensyn på effektivitet, fleksibilitet og legitimitet. Ved å iverksette flere slike tiltak samtidig kan det imidlertid være vekselvirkninger og/eller interaksjoner mellom de enkelte justeringene som kan forsterke eller redusere de isolerte effektene.

Effektivitet

De beskrevne tiltakene vil etter vår vurdering samlet sett gi en forbedring av effektivitetskriteriet. Faste kvotefaktorer oppsplittet på enkeltarter vil sette aktørene noe bedre i stand til å komponere en ønsket portefølje av kvotefaktorer. Dette gir igjen en noe bedre kapasitetstilpasning og lavere overkapasitet. Informasjonen aktørene får gjennom markedsplassen for kvoter forsterker dette. Faste fysiske lengdegrenser vil svekke de berørte fartøyenes muligheter til å utnytte skalafortrinn og valg av teknologi. I forhold til nullalternativet er ikke disse effektene store, ettersom de samme fartøyenes handlingsrom begrenses av andre forhold.

Reduksjonen i bruken av overregulering vil styrke verdikjedesamhandlingen og gi økt verdiskaping som følge av bedre kvalitet og valg av tidspunkt for fangstaktiviteten. Mer passende sammensatte kvoteporføljer, og informasjonen fra markedsplassen, vil også bidra noe til en forbedret verdikjedetilpasning. Arter som i dag behandles som bifangst og biprodukter kan flyttes over til fartøy som er dyktigere til å ivareta slikt. Dette vil også gi grunnlag for at foredlingsbedrifter kan tilpasse til foredling av slike arter og gjøre bedre markedsarbeid.

Administrasjonsbehovet fra myndighetenes side vil også reduseres som følge av fleksibilitetsforbedringen man oppnår gjennom å kunne utveksle kvoter mellom fartøyene. Ved selv moderate utvekslingsgrader vil arbeidet forbundet med ulike ordninger som anvendes i dag kunne reduseres. Eksempelvis vil slumpfiskeordningen og bifangstregulering kunne bortfalle eller reduseres i omfang. Mindre bruk av ulike ekstrakvoter vil også redusere administrasjonsbehovet noe.

Fleksibilitet

Som beskrevet under effektivitetsmomentet vil større frihet til å sette sammen porteføljen av fisketillatelser og kvotefaktorer (gjennom oppsplitting av kvotefaktorer) også gi grunnlag for noe bedre kvoteutnyttelse på kort sikt og dermed påvirke fleksibilitetskriteriet positivt. Muligheten for utveksling av kvoter vil bedre utnyttelsen av eksisterende fangstkapasitet. Om man ikke avgrenses til svært restriktive utvekslingsbegrensninger, vil denne effekten være betydelig. Effekten øker med økte muligheter.

Oppsplitting av kvotepakker gir bedre muligheter for spesialisering og diversifisering. Effekten vil variere mellom flåtegrupper, siden graden av kvotepakking er ulik. Å utnytte disse positive effektene avhenger også av begrensningene som legges gjennom kvotetakene. Restriktive kvotetak kan gjøre det irrasjonelt å utnytte spesialiseringsgevinster.

Som nevnt mener vi å finne noen positive effekter på systemets robusthet, primært gjennom markedsplassen for kvoter. Dette kan gjøre det enklere å implementere endringer som respons på eksterne hendelser.

Legitimitet

Forslagene bidrar til en viss grad til endringer i fordeling og lønnsomhet. Til en viss grad vil oppsplittingen av kvotepakker, og den betydelige bedringen i fleksibilitet, bidra til bedre lønnsomhet for fiskeriaktørene. Redusert overregulering vil også bidra til økt verdiskaping for næringsaktørene. Da lønnsomhetseffektene i hovedsak realiseres som følge av sterkere markedsorientering og samhandling i verdikjeden, og ikke gjennom rasjonalisering med uheldige fordelingsvirkninger for kystsamfunnene, anser vi ikke at disse tiltakene representerer noen nevneverdig ubalanse mellom sosial og økonomisk bærekraft. Med faste fysiske lengdegrenser blir det noe bedre samsvar mellom distriktspolitiske mål, mål om differensiert flåte og den praktiske politikken. Den økte omsetteligheten som følge av etablering av en markeds plass for kvoter vil av mange oppleves som å stå i konflikt med målet om fiskeriene som en fellesressurs.

Fjerning av fordelingsnøkler mellom kyst- og havfiskeflåten i torsk og sildefiskeriene vil representere en problematisk interesseavveining som kan vanskeliggjøre prosessen frem mot et bredt kompromiss. Dette avhenger av den nye fordelingen mellom gruppene, og sannsynligvis også involveringen av ulike interessenter i arbeidet med å få i stand et forlik.

Forslagene vil bidra til et enklere kvotesystem. Dette gjelder spesielt faste kvotefaktorer splittet på enkelte arter. Systemet vil også bli mer transparent for alle interessenter. Dette gjelder både enhetlige fisketillatelser, faste kvoteandeler, men også markeds plassen for kvoter og kvotefaktorer. Økt transparens vil gjøre systemet mer forståelig, noe som også vil bidra til at avveiningene som gjøres mellom ulike parter interesser kan gjøres mer balanserte og konsistente, enklere å kommunisere og diskutere. Dette vil forbedre legitimiteten.

Myndighetenes handlingsrom påvirkes lite av endringene, kanskje med unntak av redusert anledning til å iverksette ulike ekstrakvoteordninger.

Vi avslutter vurderingen av de ulike temaene med en oppsummering i form av fargekoder. For temaet forenklinger og tekniske justeringer finnes denne i Tabell 8. Hvert av kriteriene er vurdert i en egen rad i tabellen. Under denne har vi illustrert vurderingen av tre ulike elementer som inngår i hvert kriterium med samme fargekodesystem. I tabellene er disse av plasshensyn beskrevet med en forkortelse. Disse er oppsummert i Tabell 9.

Tabell 8 Oppsummering forenklinger og tekniske justeringer

	Fisketillatelser			Kvotefaktorer			Markeds plass			Ekstrakvoter			Fysiske lengdegrupper			Samlet
Effektivitet																
Kriterier	ØE	MO	AK	ØE	MO	AK	ØE	MO	AK	ØE	MO	AK	ØE	MO	AK	
Fleksibilitet																
Kriterier	UI	S/D	ES	UI	S/D	ES	UI	S/D	ES	UI	S/D	ES	UI	S/D	ES	
Legitimitet																
Kriterier	B	TF	MH	B	TF	MH	B	TF	MH	B	TF	MH	B	TF	MH	

Tabell 9 Oppsummering av elementer som inngår i vurderingskriteriene

Vurderingskriterium	Elementer som inngår	Forkortelse
Effektivitet	Kapasitet og økonomisk effektivitet	ØE
	Verdikjedeorganisering/markedsorientering	MO
	Administrative kostnader	AK
Fleksibilitet	Utnyttelse av investeringer	UI
	Spesialisering/diversifisering	S/D
	Eksterne sjokk	ES
Legitimitet	Balansert løsning for økonomisk og sosial bærekraft og samsvar mellom mål og virkemidler	B
	Transparens i kvotesystemet og forutsigbarhet næringsaktører	TF
	Myndighetenes handlingsrom	MH

Øvrig

Den regionale fordelingen av fiskekvotene og tilhørende landinger vil med høy sannsynlighet påvirkes av både økt mulighet til skreddersøm av kvoteporteføljer og utveksling av kvoter. Den samla effekten er imidlertid vanskelig å forutsi. Også kystsamfunn og samiske interesser kan tenkes påvirket av for eksempel en ny regel for hvordan ekstrakvoter hentes. Det avhenger imidlertid av hvilke ekstrakvoteordninger som prioriteres i et nytt system. I motsatt retning kan det ha betydning for slike at flåteversiteten til en viss grad sementeres gjennom fysiske fartøystørrelsesgrenser blant de mindre fartøyene.

3.2 Langsiktig tilpasning – utveksling av kvotefaktorer

I delkapitlene som følger analyserer vi effektene av tidsbegrensning, kondemneringskrav og sammenføring av enkelte reguleringsgrupper. Disse har relevans for alle modellene for kvotefaktorutveksling. Vi vil trekke frem at en markeds plass tilsvarende som for kvoter vil kunne ha positive effekter med hensyn på transaksjonskostnader, ressursallokering og informasjonsverdi til myndigheter og andre. Samtidig legger begrensningene i alle øvrige grupper en klar demper på eventuelle mulige effektivitetsforbedringer som kunne funnet sted om man løsnet mer opp på omsetteligheten. På den andre siden bidrar begrensningene til å beholde en viss diversitet i flåtesammensetningen, noe som må antas å bidra til systemets legitimitet.

3.2.1 Tidsbegrensningen i strukturkvoter

I dag har strukturkvoter som øker et fartøys kvotegrunnlag en varighet begrenset til 20 år, mens strukturkvoter som ble tildelt før 2007 ble gitt 25 års varighet. Det har vært betydelig politisk uenighet om dette spørsmålet, og vi vil her belyse flere alternativer til hvordan dette elementet kan håndteres.

- Opprettholdelse av dagens system
- Konvertere til tidsavgrensede kvoter uten avkortning
- Konvertere til tidsavgrensede kvoter med avkortning og fordeling blant gruppene
- Konvertering til tidsavgrensede kvoter med avkortning og etablering av statlig kvotebeholdning

Førstnevnte alternativ er dagens system og representerer nullalternativet for vår vurdering. Vi diskuterer først prinsipielle konsekvenser av en eventuell bruk av tidsuavgrensede strukturkvoter. Disse vurderingene vil generelt gjelde for alle alternativene til dagens system. Deretter beskriver vi spesielle forhold som er knyttet til de enkelte variantene som gjelder eventuell avkortning av de konverterte kvotefaktorene og anvendelsen av disse. På lengre sikt vil ikke konverteringselementet ha større betydning med unntak av etablering av statlig kvotebeholdning.

Tidsuavgrensede kvoter

I dette delkapitlet diskuterer vi den generelle effekten av eventuelt å gå over til tidsuavgrensede strukturkvoter. Siden dagens system representerer nullalternativet, vil dette også reflektere vår vurdering av opprettholdelse av dagens system.

I første rekke er det effektivitetskriteriet som påvirkes av disse virkemidlene, og da først og fremst fiskeflåten kapasitetstilpasning. Her vil vi også trekke frem at det i større grad er begrensningene på aktørenes tilpasning som har betydning innen hvert av kvotesystemene – ikke systemet i seg selv. Disse begrensningene antar vi er like for dette alternativet. Vi antar videre at det er overkapasitet i fiskeflåten og at begrensningene tilsier at det fortsatt vil være overkapasitet i flåten. Dette er trolig en forenkling, da enkelte flåtegrupper i dag er svært godt tilpasset fangstgrunnlaget, men at dette vil variere over tid. I perioder med høye kvoter kan flere grupper være godt tilpasset.

Den primære økonomiske driveren bak kvotemarkeder er forskjeller i aktørenes verdsetting. En som kjøper kvote vurderer verdien av den fremtidige fangsten høyere enn selger, og den faktiske kvoteprisen vil etablere seg et sted mellom disse vurderingene. Tidsbegrensning av en tillatelse senker verdien av den noe, avhengig av levetiden. Betalingsviljen til en kjøper av en tidsbegrenset strukturkvote vil derfor være noe lavere enn ved en tidsuavgrenset fisketillatelse. Når grunnkvoten er tidsuavgrenset, vil likevekten mellom kjøpere og selgere finnes ved et noe lavere transaksjonskvantum, alt annet likt. Dette elementet av tidsbegrensning trekker dermed i retning av høyere fangstkapasitet og dermed noe lavere økonomisk effektivitet. Aktørene har i nullalternativet trolig sterke forventninger om at hjemfalte kvoter skal fordeles på reguleringsgruppen, noe som vil dempe reduksjonen i hver aktørs kvoter ved hjemfall. Levetiden til dagens strukturkvoter (nullalternativet) er relativt lang, noe som begrenser den negative effekten.

Teknologivalget vil i liten grad påvirkes. Verdikjedeimplikasjonene anser vi også for å være små.

Administrasjonskostnadene for både myndigheter og næringsaktører blir noe lavere uten tidsavgrensning. Myndighetene unngår arbeidet forbundet med oppfølging av tidsavgrensningene, samt arbeidet med refordeling av hjemfalte kvoter. Spesielt sistnevnte kan bli betydelig siden mange, spesielt næringsaktørene, vil ha sterke interesser i dette, og vil arbeide for gitte fordelinger. Næringsaktørene unngår arbeidet med planlegging og tilpasning til hjemfallet.

Fleksibilitet, slik definert i oppdragsteksten, vil i liten grad påvirkes av at strukturkvoter i et nytt system ikke gis tidsbegrensning. Ved hjemfall kan imidlertid den store endringen i kvoter og sammensetning gi utfordringer med å utnytte fartøyets kapasitet. Sett opp mot den relativt lange varigheten av strukturkvotene, er denne effekten liten.

Uten tidsbegrensning vil bruken av strukturkvoteordningen øke noe. Dette fører til reduserte bidrag til samfunnet i form av sysselsetting og ringvirkninger samtidig som aktørenes lønnsomhet og kvoteverdier øker. Skatteinntektene vil øke noe som følge av økt lønnsomhet blant de gjenværende

aktørene og kvoteverdigevinster hos aktører som selger seg ut av fiske. Dette betyr at sosiale elementer vil reduseres, mens økonomiske forhold styrker sin betydning. Det er vanskelig å vurdere om dette representerer en balansert løsning der begge mål (økonomisk og sosialt) er godt ivaretatt. Med utgangspunkt i dagens verdsett representerer dette etter vår vurdering en negativ legitimitetseffekt.

I dag søkes det primært å ivareta fellesressursaspekter gjennom tidsavgrensningen. Her kan vi ikke se at det er sterkt samsvar mellom mål og virkemiddel. En ensidig fjerning av tidsbegrensningen vil imidlertid ikke være konsistent med fellesressursmålet og vil være legitimitetsmessig problematisk. Gjennom den betydelige politiske debatten rundt dette temaet er denne legitimitetsproblematikken sterkt synliggjort. Verdiskapingen vil bli noe høyere uten tidsavgrensning, og dermed økes samsvaret med dette målet. Aktiviteten i kystsamfunn vil bli noe lavere som følge av økt struktur, og samsvaret her blir dermed noe svakere.

Et system uten tidsavgrensning, og uten usikkerheten knyttet til behandling ved hjemfall, vil være mindre komplisert og slik være mer transparent. Uten tidsavgrensning vil rammebetingelsene oppfattes som mer forutsigbare av næringsaktørene.

Mulighetsrommet for myndighetene vil reduseres. Hvordan hjemfalte strukturkvoter skal fordeles er ikke i dag entydig definert. Hjemfallet skaper et betydelig større rom for myndighetene til å påvirke fordelingen. Denne kan selvsagt endres gjennom andre virkemidler, men det er rimelig å anta at disse vil møte større motstand og være politisk vanskeligere å anvende.

Når det gjelder fordeling, vil strukturkvoter uten tidsbegrensning trolig gi noe høyere konsentrasjon av kvoter og fartøy, når det gjelder antall fartøy, den geografiske fordelingen av kvoter og landinger. Det vil kunne ha regionale effekter og muligens også for kystsamfunn. Hvordan samiske interesser berøres, vil være svært vanskelig å forutsi.

Direkte konvertering av strukturkvoter til grunnkvoter

I dagens system er det en rekke strukturkvoter med ulik gjenværende varighet. Overgangen til et system uten hjemfall betyr at man må håndtere dagens tidsavgrensede kvoter. Første alternativ vi vil diskutere er en ren omgjøring til grunnkvoter. Dette betyr at det ikke gjøres endringer i dagens fordeling av kvotefaktorene mellom fartøyene. Effektene vil i hovedsak være som beskrevet for tidsavgrensede kvoter med noen forskjeller som beskrevet nedenfor.

Denne endringen vil bare være av effektivitetsrelevans på kort sikt. Det er ikke rimelig å forvente at mange aktører har gjort større endringer i sin kapasitetstilpasning i forventningen om et gitt utfall av strukturvoteordningens hjemfalte kvoter. En slik endring vil derfor ha liten betydning for kapasitetstilpasning og overkapasitet. Dersom dette kommuniseres til næringsaktørene, er det også liten grunn til å tro at administrasjonskostnadene vil påvirkes nevneverdig. For myndighetene vil det være reduserte administrasjonskostnader som beskrevet for alternativet uten tidsavgrensning på lang sikt. En slik implementering vil kunne gjøres med svært lave administrative ressurser.

Når det gjelder fleksibilitet, vil dette også ha svært liten betydning. Konverteringen vil medføre at fartøyet har samme kvotefaktorgrunnlag etter endringen som før, slik at utnyttelsen av fangstkapasiteten vil være noenlunde lik.

Forslaget påvirker i liten grad størrelsen på bidraget til samfunnet ut over det som er beskrevet for tidsavgrensning generelt. Balansen mellom hensynet til sosial og økonomisk bærekraft dreies i

retning av større vektlegging av sistnevnte. Spesielt gjelder dette dreiningen mot privatøkonomisk gevinst. Den store forskjellen ligger i at fordelingen av denne gevinsten vil være ulik. I nullalternativet vil kvoter og tilhørende økonomiske verdier omfordes slik politikerne bestemmer ved utløp av strukturkvoten. I dette alternativet vil kvoten i sin helhet tilfalle fartøyet som innehar strukturkvoten. Dette vil representere en betydelig endring i forhold til forventningene de aller fleste interessentene hadde ved inngåelse av avtalen om kjøp av strukturkvote. Dette vil dermed representere et legitimitetsmessig problem som forsterker det generelle problemet knyttet til tidsuavgrensede kvoter.

Selve konverteringen vil være svært enkel og transparent. Avveiningen mellom interesser vil imidlertid ikke kunne sies å være konsistent. Bak strukturkvoteordningen lå en generell forutsetning om at enkeltaktører eksklusivt skulle få nyttiggjøre seg av ekstra kvoter en begrenset periode. Deretter skulle denne komme også andre interessenter til gode. Med ren konvertering vil disse andre interessentene ikke tilgodeses. Med forventningene som er skapt om refordeling innad i gruppene, vil dette heller ikke bidra til opplevelse av forutsigbare rammebetingelser.

Kompenserende konvertering av strukturkvoter til grunnkvoter

Et annet alternativ er å omgjøre strukturkvotene til grunnkvoter mot at en andel av fartøyets kvote oppgis som kompensasjon for den økte verdien av en tidsuavgrenset kvote. Enhetskvotene ble tidligere konvertert basert på en lineær avskrivning av kvotefaktorens gjenværende levetid. Her presenteres en kompensasjonsmodell som tar hensyn til tidsverdi og risiko gjennom en diskonteringsrente. I prinsippet kan kvotedisponenten gjøres indifferent mellom å beholde tidsavgrenset kvote eller konvertering, ved riktig valg av diskonteringsfaktor. Modellen er beskrevet nærmere i vedlegg 7.6. Resultatet av en slik konvertering med diskonteringsrente 7,5 prosent er vist i Tabell 10. Det er betydelig variasjon mellom gruppene med hensyn på hvor stor andel av deres kvotefaktorer som vil bli avkortet. Dette har sammenheng med den ulike strukturgraden i gruppene og i hvilket tidsrom struktureringen er gjennomført.

Tabell 10 Andel av gruppens faktorer som kan hjemfalle i 2018, diskonteringsfaktor 7,5 prosent

Gruppe (strukturgrad torsk el. NVG-sild)	(Strukturgrad)	7,5 %
Torsketrål	(61,6 %)	23 %
Konvensjonelle havfiskefartøy	(68,9 %)	25 %
Ringnot > 90'	(19,4 %)	8 %
Pelagisk trål	(69,3 %)	28 %
Konvensjonelle kystfiskefartøy	(30 %)	14 %
NVG-kystnot	(52 %)	22 %

I forlengelsen av dette alternativet blir følgende spørsmål viktig: Hva skal skje med de konverterte faktorene? Selv om mulighetsrommet er relativt stort, tar vi her for oss følgende muligheter:

- Fordeles blant fartøyene i gruppen de kom fra, eller
- Tilføres en statlig beholdning av kvotefaktorer.

Fordeling i reguleringsgruppen

I dette alternativet vil konverterte kvoter fordeles likt på de gjenværende fartøyene i reguleringsgruppen der kvotene ble konvertert fra. Dette betyr at fartøy som tidligere hadde strukturkvoter generelt vil få noe færre kvotefaktorer – disse blir fratatt en andel av strukturkvotene de disponerte og blir tilført en proporsjonal andel av summen av de hjemfalte strukturkvotefaktorene. Sistnevnte vil

i all hovedsak være mindre enn fratrekket. Fartøy uten strukturkvoter vil få økt sine kvotefaktorer gjennom den proporsjonale refordelingen. Jo større strukturgrad i gruppen, desto mer kompenseres de som fratas strukturkvoter i refordelingen.

De ulike fartøygruppenes fangstkapasitet og kvoter endres ikke som følge av dette. Flåtegruppenes kapasitet sett under ett vil derfor ikke påvirkes av denne fordelingen. For fartøyene individuelt vil kapasitetstilpasningen påvirkes. For fartøy som allerede har høy kapasitetsutnyttelse, og blir tilført netto kvotefaktorer gjennom fordelingen, vil dette kreve tilpasninger. Dette vil de relativt enkelt kunne gjøre på kort sikt gjennom salg i markedet for kvotefaktorer, eller noen kan finne det gunstig å investere for å øke kapasiteten. Fartøy som netto avgir kvoter vil få (økt) overkapasitet. Disse har også muligheter til kortsiktige tilpasninger gjennom kvotemarkedet. På litt sikt forventer vi ikke større effekter av denne fordelingsvarianten.

Det vil være noe administrative kostnader knyttet til både overføringen og tilpasninger i etterkant, men disse vil være relativt små. På lengre sikt vil myndighetene og næringsaktørene unngå de administrative kostnadene ved tidsavgrensningssystemet.

På svært kort sikt vil dette i noen fartøygrupper og for relativt mange fartøy bety store endringer i kvotefaktorbeholdningen. Noen vil tilpasse seg godt gjennom kvote- og fartøymarkedet, mens det er rimelig å anta at noen fartøy på kort sikt vil oppnå svakere utnyttelse av investeringene. På lengre sikt vil denne ikke påvirkes. Spesialisering påvirkes i liten grad og tilsvarende gjelder for eksterne sjokk.

Vi ser ikke noen større legitimitetsimplikasjoner ut over det som er beskrevet i den generelle delen (se avsnitt 3.2.1). Den umiddelbare avklaringen av fordelingen vil gi økt forutsigbarhet for næringsaktørene. Avklaringen av hvordan tidsbegrensningen skal håndteres vil representere mer forutsigbare rammebetingelser for aktørene.

En slik konvertering vil gi samme konsentrasjon som den eksisterende og isolert sett ikke påvirke den regionale fordelingen, mellom kystsamfunn eller berøre samiske interesser.

Statlig beholdning

Avkortningen fra konverteringen av strukturkvotene kan også tilføres og disponeres av staten. Effektene avhenger til en viss grad av hvordan denne anvendes.

Dersom beholdningen benyttes til nytildeling av fisketillatelser til aktører uten tillatelser eller fiskefartøy, vil fiskeflåtens overkapasitet på kort sikt øke. På lengre sikt forventer vi svært små effekter, da aktørene vil tilpasse sin kapasitet til nye begrensninger gjennom markedet for kvotefaktorer. Om staten velger å leie ut beholdningen i form av årlige kvoter er det en viss usikkerhet knyttet til hvilke kapasitetsvalg aktørene vil gjøre under forutsetning om at det kommer et tilbud av kvoter. Ettersom andelen i utleiemarkedet vil være moderat, forventer vi ingen større effekter på kapasitetstilpasningen.

Det vil være administrative kostnader knyttet til en statlig beholdning. Dersom denne deles ut som nye tillatelser, vil dette være en begrenset engangshendelse. Om staten skal leie ut kvoter, vil det være kostnader knyttet til dette både for staten og aktørene. Omfanget avhenger av hvordan dette spesifiseres.

Fleksibilitetseffektene vil også avhenge av hvordan dette implementeres. Om kvotefaktorene deles ut som nye tillatelser vil eksempelvis ikke fleksibiliteten påvirkes. Muligheten for å tilegne seg kvoter gjennom utleie vil kunne bedre kvoteutnyttelsen noe. Dette gjennom en forbedring av aktørenes evne til å skreddersy sine kvoteporteføljer ved inngangen til et kvoteår eller i løpet av året. På samme måte som gjennom kvotemarkedet mellom aktørene, vil også dette utleiemarkedet kunne legge til rette for økt utnyttelse av spesialiserings- og diversifiseringsgevinster. I motsetning til de øvrige alternativene, vil derfor en statlig beholdning medføre økt fleksibilitet for næringsaktørene.

Legitimitetseffekten vil også her avhenge av hvordan beholdningen anvendes. Generelt vil dette oppleves som en balansert løsning mellom sosiale og økonomiske hensyn. Om man leier ut kvotene, vil de ekstra utleieinntektene isolert sett bidra til å gi kvotesystemet større legitimitet. Dette gjennom større samsvar mellom aktørenes lønnsomhet og bidraget som ytes til samfunnet. Det vil kunne realiseres gruppevis forskjeller i lønnsomhet som følge av ulik strukturgrad før konverteringen. I grupper med stort innslag av leide kvoter vil lønnsomheten i driften generelt være svakere. Dette vil medføre at verdien av kvoter i disse gruppene vil være lavere.

Med en statlig beholdning vil det etableres større samsvar mellom oppfatningen av fiskeressursene som felles og praktisk resultat. Tilsvarende de øvrige modellene vil det etableres en mer transparent og konsistent avveiningen mellom parters interesser i forhold til dagens sterkt usikre mål om at fiskeriene skal bidra til samfunnet gjennom økt aktivitet og sysselsetting i kystsamfunn.

Transparensen øker i forhold til nullalternativet, men en statlig beholdning vil medføre en viss økt kompleksitet i forhold til de øvrige konverteringsalternativene. Det vil også være oversiktlig for næringsaktørene.

Staten oppnår med denne modellen også en beholdning som potensielt kan benyttes til annet enn å leies ut til næringsaktører og ressursrenteinnkreving. Dette betyr at statens handlingsrom er høyere enn de øvrige alternativene. I forhold til nullalternativet er forskjellen trolig liten.

En konvertering til statlig beholdning vil konservere den fordeling vi finner i dag og ikke bidra til regional omfordeling. Som sådan påvirkes ikke kystsamfunn eller samiske interesser etter vårt syn.

Oppsummering tidsbegrensning

Tabell 11 Oppsummering vurderinger knyttet til tidsavgrensningalternativene

	Ren konvertering			Fordeling reguleringsgrupper			Statlig beholdning		
Effektivitet									
Kriterier	ØE	MO	AK	ØE	MO	AK	ØE	MO	AK
Fleksibilitet									
Kriterier	UI	S/D	ES	UI	S/D	ES	UI	S/D	ES
Legitimitet									
Kriterier	B	TF	MH	B	TF	MH	B	TF	MH

3.2.2 Kondemneringskravet

I dag stilles det krav om at ett fiskefartøy skal kondemneres ved bruk av strukturkvoteordningen. I noen tilfeller er dette relativt uproblematisk, siden fartøyet kvoten overføres fra som regel er foreldet

og har begrenset verdi. I andre tilfeller, der det kvoteavgivende fartøyet har økonomisk verdi, så påvirkes transaksjonen i økende grad. Verdien av kvoten bestemmes i hovedsak av den fremtidige verdien av fisket den gir grunnlag for. Verdien av fartøyet som skal kondemneres kommer da til fratrekk i denne og reduserer kjøperens betalingsvilje for kvoten. I noen tilfeller er verdien av fartøyet så høy at det lønner seg å kjøpe et annet fartøy til kondemnering. Slike «kvotefartøy» vil ofte trenge oppgradering for å tilfredsstille kravene. Hvem som må betale for kondemneringen avhenger av forhandlingsstyrken til kjøper og selger.

Effektivitet

Bortfall av kravet om kondemnering øker verdien av transaksjonen. Dersom vi antar et marked der kjøper må dekke kondemneringskostnaden, så vil bortfallet av kondemneringskravet gi et positivt skift i etterspørselen, som igjen betyr at noen flere kvoter vil omsettes. Dette vil øke struktureringen noe og dermed gi noe mindre overkapasitet blant fartøyene som gjenstår i reguleringsgruppen. I de tilfeller der fartøy må oppgraderes for å kunne godkjennes og deretter hugges opp representerer oppgraderingskostnadene ren sløsing. Det er også sløsing å hugge opp fartøy der verdien i fiske eller annen aktivitet er større enn verdien ved opphugging.

Uten krav om kondemnering vil fartøyene kunne benyttes enten i samme fiskeri, andre norske fiskeri, utenlandske fiskeri eller i annen ikke-fiskerirelatert aktivitet. Fra et økonomisk effektivitetsperspektiv er imidlertid allerede bygde fartøy «sunk cost» og irrelevante. Dersom overkapasiteten bidrar til økt ulovlig fiske, er dette problematisk. All den tid de fleste norske kommersielt interessante fiskerier er kvotebelagte og vel kontrollerte, synes effekten av dette å være liten.

Forvaltningskostnadene vil kunne reduseres gjennom reduserte kontrolloppgaver. Man trenger heller ikke følge opp at fartøy faktisk kondemneres. Begge deler representerer relativt små kostnader. For aktørene unngår man transaksjonskostnadene ved leting etter fartøy som er egnet for kondemnering.

Fleksibilitet

Muligheten til å benytte fartøyene som ellers ville kondemneres til å fiske deler av kvote man ellers ikke fikk utnyttet representerer en positiv kvoteutnyttelseeffekt. Isolert sett vil dette fartøyet ha lav kvoteutnyttelse, men bruken av dette bedrer den samlede utnyttelsen. Disse kunne også mobiliseres dersom andre fartøy utsettes for havari.

Legitimitet

Legitimitetseffektene av en slik endring vurderer vi å være små. Unntaket kan være dersom fartøy selges til, og deltar i, fiskeri der det er sterk samvariasjon mellom overkapasitet og ulovlig fiske. Dette kan ikke sies å være konsistent med målene om redusert globalt overfiske, og gjelder i hovedsak i utenlandske fiskeri under dårlige forvaltningsregimer. Dette vil også være mest aktuelt for de større fiskefartøyene i den norske flåten.

3.2.3 Gruppesammenslåing

Et av forslaget til nytt kvotesystem legger til rette for at sammenslåinger og utveksling av kvotefaktorer skal gjelde innenfor dagens gjeldende gruppeinndeling. Unntaket er at det tas til ordet for at ringnot og pelagisk trål, samt torsketrål, seitrål og konvensjonelle havfiskefartøy kan slås sammen til enhetlige grupper med tanke på strukturering. I tillegg åpnes det for at de to største lukkede kystgruppene (fartøy med hjemmelslengde mellom 15 og 21 meter og fartøy med hjemmelslengde større enn 21 meter) kan slås sammen. Ved utgangen av 2015 var det i norske fiskerier 78 ringnotfartøy og 26

pelagiske trålere, samt 37 torsketrålere og 4 seitrålere. De to største kystgruppene bestod ved utgangen av 2015 av henholdsvis 157 fartøy med hjemmelslengde mellom 15 og 21 meter, og 70 fartøy med hjemmelslengde over 21 meter. Ser vi på kvotefordelingen av nordsjøsild i år, så tildeles ringnotgruppen 79,6 prosent mens pelagisk trål (inkl. nordsjøtrål; 4 fartøy) tildeles 9,3 prosent. Ti av pelagisk trål konsesjonene er allerede i dag tilleggskonsesjoner på ringnotfartøy. Når det gjelder norsk arktisk sei, så tildeles torsketrålerne i år 29 prosent av totalkvoten, mens seitrålerne ble tildelt 6,8 prosent og konvensjonell havfiskeflåte 4,1 prosent. I fisket etter norsk arktisk torsk ble de to største lukkede kystgruppene tildelt henholdsvis 12,7 og 8,5 prosent av totalkvoten (respektivt for 15–21 meter og over 21 meter).

Effektivitet

Anledningen til å slå sammen kvotefaktorer mellom fartøygrupper kan bedre effektiviteten for de nevnte sammenslåtte gruppene. For de øvrige reguleringsgruppene vil det ikke ha noen effekt. Ordningen vil tillate en noe bedre kapasitetstilpasning som følge av at markedet for strukturkvoter utvides. Omfanget av utvidelsen er imidlertid relativt begrenset, slik at effekten også vil være relativt liten. De pelagiske gruppene kan i dag søke om å anvende det fiskeredskap de ønsker, mens de to andre gruppene allerede anvender tilsvarende redskap. Dette betyr at den potensielle effekten på teknologivalg er svært liten. Færre grupper å forholde seg til vil utgjøre en marginal lettelse for forvaltningens administrasjon. For verdikjeden synes ikke sammenslåingen å utgjøre en forskjell.

Fleksibilitet

Tillempinger der konsesjoner eller deltakeradganger (fisketillatelser) i ulike fiskeri slås sammen, vil øke aktørenes fleksibilitet og styrke deres tilpasningsevne for å utnytte fangstkapasitet noe, men effekten er liten. Hovedsakelig på grunn av at markedet for kortsiktig kvoteutveksling utvides. For øvrige fartøygrupper ser vi ikke at det vil få noen betydning. Vi vurderer muligheten til spesialisering og diversifisering som relativt lite påvirket.

Legitimitet

Selv om sammenslåing av gruppene vil bedre økonomien for næringsaktørene marginalt gjennom noe økt strukturgrad og bedre allokering av kvoter på fartøynivå ser vi ikke at dette gir noen nevneverdig ubalanse i forholdet mellom samfunnsbidrag og lønnsomhet. Færre fartøygrupper gir noe enklere og mer transparent system. Forutsigbarheten for næringsaktørene og myndighetenes handlingsrom påvirkes svært lite.

Øvrig

Sammenslåingen vil ikke innebære endringer i nevneverdig grad med tanke på regionale, samfunns-messige eller kystsamfunnseffekter. Vi finner heller ingen effekt på samiske interesser.

3.2.4 Avkortning ved kvotefaktorutveksling

I dag avkortes strukturkvoter i kystgruppene med 20 prosent ved overføring. I havfiskeflåten er det i ringnotgruppen ulike avkortningssatser ved overføring fra definerte fylker. Det følger av momentet om faste kvotefaktorer at slike virkemidler ikke lengre kan benyttes. Med avkortning og refordeling blant de øvrige fartøyene i reguleringsgruppen slik det praktiseres i dag ville andelen av totalkvoten en fisketillatelse gir, endres hver gang strukturkvoteordningen ble benyttet. Her gjør vi vurderinger av hvordan et eventuelt bortfall av avkortning vil slå ut på de ulike kriteriene. De bakenforliggende intensjonene med demping av strukturtilbøyeligheten og geografisk fordeling kan ivaretas gjennom andre og mer direkte virkemidler.

Effektivitet

Avkortning av strukturkvoter senker verdien av disse. Dette betyr at færre kvoter vil bli omsatt enn uten avkortning. Dette betyr igjen at overkapasiteten uten avkortning vil bli noe lavere. Det er vanskelig å anslå hvor stor denne effekten er, men det er rimelig å anta at dagens sats på 20 prosent ikke er uvesentlig. Effekten vil også øke over tid ettersom forskjellene i de gjenværende aktørenes verdsetting av å utnytte kvotene vil bli lavere. Lavere overkapasitet i et fiskeri med fartøyskvoter øker verdiskapingen, primært gjennom effekter i flåteleddet, men kan også ha implikasjoner for den videre verdikjeden. Her vurderer vi disse som små.

Forvaltningskostnadene vil reduseres noe dersom myndighetene ikke trenger holde oversikt og fordele avkortede kvotefaktorer. Effekten er liten i forhold til de totale forvaltningskostnadene. Samlet sett vil dette være positivt med hensyn på effektiviteten.

Fleksibilitet

Vi finner ingen nevneverdige effekter på fleksibilitet.

Legitimitet

Uten avkortning vil bruken av strukturordningene øke noe, og det vil bli noe færre fiskefartøy som igjen gir noe mindre sysselsetting og ringvirkninger i kystsamfunn og samfunnet for øvrig. Effekten er imidlertid begrenset, slik at vi ikke forventer at dette betyr noen nevneverdig ubalanse mellom sosial og økonomisk bærekraft.

Bortfall vil gi et noe enklere og mer transparent system. Fjerningen gir også noe høyere konsistens i avveiningene mellom ulike interesser. Med avkortning ønsker man å begrense bruken av strukturkvotene samt bidra til at aktører som ikke strukturerer også har nytte av ordningen. Effekten på førstnevnte er indirekte og usikker, noe som gir mindre samsvar mellom mål og virkemiddel. Forutsigbarheten i rammebetingelsene påvirkes ikke i særlig grad, men det er noe usikkerhet knyttet til hvordan avkortningene anvendes. Myndighetenes handlingsrom påvirkes lite.

Øvrig

Av andre effekter kan det bidra til en viss grad av regional omfordeling av kvoter. Det er imidlertid ikke mulig å forutsi i hvilke retninger denne vil gå.

3.3 Kortsiktig tilpasning – utveksling av kvoter

I dagens kvotesystem tillates fartøyene bare i svært begrenset grad å utveksle årskvoter (mengde) mellom hverandre. I tillegg til overføring av kvotefaktorer, som gir langsiktige fangstmuligheter, ønskes også alternativer for overføring av kvoter mellom fartøy på kort sikt vurdert. Vi skal her analysere effektene av å tillate ulike grader av kvoteutveksling. Dette vil gi fiskerne mulighet til å overføre kvoter i mengde fisk som er gyldige innenfor året. For å unngå en situasjon med overføring av fangstmuligheter mellom fartøygruppene, begrenses utvekslingen av kvoter til de samme gruppene som kan slå sammen kvotefaktorer. I enkelte tilfeller kan denne muligheten utvides dersom det er svært lite økonomisk rasjonelt at hele flåten deltar, som for eksempel ved lave loddekvoter. I slike tilfeller bør det tillates at hele fartøyskvoten utveksles. Det enkelte fartøys utveksling av deler av sine årskvoter skal finne sted via en handelsplass der prisingen av kvoter kan skje på ulike måter.

Vi gjør vurderinger rundt følgende alternativer for kortsiktig kvoteutveksling:

- Utveksling av maksimalt 20 prosent av kvoter for hver enkelt art
- Utveksling av maksimalt 20 prosent av samlet kvoteverdi
- Ingen begrensninger på mengden utvekslet

De to alternativene der utvekslingen begrenses kan innebære stor forskjell i fleksibilitet. Med mengde-modellen avhenger andelen man kan utveksle direkte av størrelsen på hver enkelt kvote. Uansett størrelse på kvoten tillates kun 20 prosent av hver art utvekslet. Med andre ord kan det kortsiktige markedet ikke benyttes til å redusere eller øke fangstgrunnlaget med mer enn 20 prosent av hver art. Et konvensjonelt fartøy som har spesialisert seg på torsk kan selge 20 prosent av sei og 20 prosent av hyse og kjøpe 20 prosent ekstra torsk.

I tilfellet med utveksling som andel av total verdi kan det utveksles kvoter som til sammen utgjør 20 prosent av fartøyets kvoteverdi. Dette forslaget innebærer etter vårt syn et stort fleksibilitetsgrep. Fartøyet fra eksempelet over kan da selge så mye hyse og/eller sei at kvantumet tilsvarer 20 prosent av fangstinntekten. Mulighetsrommet for utveksling av disse artene økes også dersom fartøyet har andre kvoter (sild, kongekrabbe, eller andre) og dersom det også fisker etter uregulerte arter (breiflabb, steinbit, lange, brosme, m.m.)

Generelle vurderinger

Som nevnt innledningsvis under kapittel 3.2 (s. 23), så vil begrensningene knyttet til fartøygrupper når det gjelder strukturering innebære at en utelukker en optimal effektiviseringsgevinst. Parallellen er klar også når det kommer til fleksibilitetsaspektet: Med større grad av omsettelighet, der utveksling av kvote på kort sikt ikke begrenses til reguleringsgruppen, så ville fleksibilitet- og effektiviseringspotensialet vært større. Også det å tillate spekulanter inn i det kortsiktige kvotemarkedet kan gi en gevinst gjennom at prisingen av kvotene blir riktigere.

Effektivitet

Effektivitetsmessig forventer vi relativt små forskjeller mellom de tre alternativene. For næringsaktørene vil kapasitetstilpasningen i stor grad defineres av mulighetene for å bestemme porteføljen av kvotefaktorer, og i mindre grad påvirkes av muligheten for utveksling av kvoter innenfor året. Muligheten til å utveksle kvoter kan imidlertid ha en viss positiv effekt. For noen bestander kan uforutsigbarheten være slik at også den langsiktige tilpasningen endres til et samfunnsøkonomisk bedre resultat om aktørene tillates å utveksle kvoter på kort sikt.

Både læringseffekt og muligheten til å selge kvoter som man ønsker å benytte de fleste årene, vil være positivt for aktørenes valg av langsiktig kvoteportefølje. Om en aktør har leid ut sin hysekvote tre år på rad, gir dette god informasjon som understøtter en usikker beslutning om å fortsatt holde på denne kvotefaktoren eller å selge den. Det kortsiktige kvotemarkedet gir også relevant informasjon for korrekt prisnivå i markedet for kvotefaktorer.

Redusert overregulering og mulighet til å flytte kvoter mellom aktører, områder og ulike fangst-teknologier, som respons på markedsendringer, vil gi bedre markedsorientering og økt verdiskaping i verdikjeden. Forbedrede prissignaler fra markedet for kvoter vil bidra til disse effektene.

I tillegg forventer vi noe lavere forvaltningskostnader. Dette skyldes at den gjennomsnittlige kvoteutnyttelsen går opp, som igjen reduserer usikkerheten for myndighetene i fastsettelse av overregulering

og behov for tett oppfølging av fisket. Kostnadsreduksjonen er størst ved en liten økning i utvekslingsmuligheten, men fortsatt positiv ved økt utvekslingsgrad. Alternativene med begrenset utvekslingsmulighet vil kreve større administrative ressurser til kontroll. Denne ekstrakostnaden synes imidlertid mye mindre enn gevinsten ved å tillate utveksling.

Fleksibilitet

De største effektene forventer vi for fleksibilitetskriteriet. Fiskeriene er utsatt for større og ulike former for usikkerhet enn mange andre næringer. Dersom det ikke skjedde slike tilfeldige endringer, ville aktørene kunne tilpasse seg optimalt gjennom utveksling av kvotefaktorer. Optimal utnyttelse av ressursene, både fra et aktør- og samfunnsperspektiv, krever at aktørenes mulighet til å tilpasse seg denne usikkerheten er høy. Dagens kvotesystem gir betydelige begrensninger for dette, selv om det finnes enkelte ordninger som gir noe fleksibilitet. Med mulighet for utveksling av kvoter over året, vil aktørenes evne til å respondere på tilfeldige forhold som påvirker fisket og deres driftssituasjon øke. Effekten er strengt positiv, men avtagende med økt utvekslingsmulighet. Utveksling av 20 prosent av kvoten per art vil gi mulighet til å tilpasse seg en betydelig del av tilfeldige forhold og slik gi aktørene mulighet til å bedre utnyttelsen av fangstkapasiteten.

Det kan imidlertid også være tilfeldige forhold som inntreffer der aktørene ønsker å utveksle større andeler av kvoten. Ekstremeksempelet vil være ved havari tidlig i sesongen. Da vil aktøren ønske å utveksle hele den ufiskede delen av kvoten. Også i mange andre tilfeller kan aktørene tenkes å ha nytte av å utveksle større andeler enn 20 prosent. Alternativet der utvekslingsgraden begrenses av kvoteverdi gir større handlingsrom for aktørene. Teoretisk kan man da utveksle hele kvoten for enkelte fiskeslag, gitt at man utveksler lite av de øvrige i kvoteporteføljen. Dette vil gi en noe større forbedring i utnyttelsen av fangstkapasiteten.

Alternativet der aktørene tillates å utveksle hele kvoten vil gi grunnlag for realisering av alle potensielle fleksibilitetsgevinster og slik være noe bedre enn de to begrensende variantene.

For noen aktører, som har nytt godt av høy overregulering i enkelte grupper, kan markedsplassen utgjøre en ulempe, men disse vil likevel ha tilgang til å kjøpe kvoter for å fortsette sitt virke. Et eksempel her er hysespesialister i kystflåten som har operert med autoline i de minste fartøygruppene. Mulighetene for spesialisering og diversifisering øker med muligheten for utveksling av kvoter. Fartøyene kan i første rekke øke fangsten ut over begrensningene som ligger i kvotefaktortakene. Dette gir større anledning til å realisere spesialiseringsgevinster. Mulighetene for å selge kvoter man ikke har kapasitet til å fiske selv vil også redusere risiko for aktører som velger en diversifiseringsstrategi. Med tilfeldige variasjoner i bestandene, kan situasjoner oppstå der kvotene overstiger fartøyets kapasitet. Muligheten til kvoteutveksling vil redusere risikoen ved å inneha en slik kvoteportefølje. Denne effekten gjelder også for spesialiseringsstrategien. Differansen i størrelsesforholdet mellom effektene vurderer vi som noe sterkere på disse punktene i forhold til utnyttelsen av fangstkapasitet. Større frihet i restriksjonene har med andre ord større betydning for disse elementene.

I New Zealand har andelen av årskvoten som omsettes ligget rundt 40 prosent (Newell *et al.*, 2005). Dette er et gjennomsnitt av alle arter, og andelen trekkes opp som følge av at man her tillater passive kvoteeiere. Gjennomsnittet skjuler trolig en betydelig variasjon også blant aktive fiskere. Det er rimelig å anta at det er noen som utveksler en høy andel av kvotene for enkeltarter, mens andre utveksler lite. Disse tallene tyder på at en lav grense for utvekslingen vil hemme aktørenes tilpasningsevne betydelig, men effekten vil avhenge av flåtestruktur og andre faktorer på lengre sikt.

Etableringen av en markedsplass for utveksling av kvoter kan gi betydelige positive effekter for drift av fiskeriene. I dag gjøres transaksjoner av kvoter gjerne gjennom meglere og til betydelige transaksjonskostnader, da det i dagens system er vanskelig for kjøpere og selgere å finne hverandre. En godt designet markedsplass vil både redusere transaksjonskostnadene og sørge for bedre kommunikasjon. I dagens marked for kvoter er prisinformasjonen mangelfull eller manglende. Kjøpere og selgere har en viss kunnskap om priser, men en åpen markedsplass vil gi et langt tydeligere prissignal. Gjennom denne informasjonen vil næringsaktørene ta bedre valg og bedre allokeringen av kvoter i forhold til dagens system. Dette vil først og fremst legge til rette for bedre kapasitetsutnyttelse på kort sikt, ergo vil fleksibilitet bedres med dette forslaget.

Dagens system bærer preg av at det kreves tilpasninger og nye ordninger for å tilpasse systemet til usikkerheten som finnes i fiskeriene. Med et utvekslingsmarked for kvoter vil næringsaktørene ha et instrument der de selv kan gjøre mange av de nødvendige tilpasningene, og det vil i mindre grad være behov for nye ordninger og endringer i kvotesystemet. Dette øker systemets robusthet i forhold til eksterne sjokk.

Også teknologivalgene og beslutningen om spesialisering/diversifisering vil kunne forbedres som følge av bedre informasjon om priser. Fiskeriadministrasjonen kan også nyttiggjøre seg av informasjon om kvotepriser, for eksempel i et regime der ressursrenten skattlegges.

Legitimitet

Legitimitetsmessig ser vi relativt små effekter av et slikt forslag. Næringsaktørene vil bedre sin økonomi, primært gjennom bedre utnyttelse av kvoten, men også ved direkte salg av kvote. Dette vil i hovedsak finne sted uten uheldige implikasjoner for den sosiale bærekraften, slik at vi ikke anser dette som å representere en ubalanse i forholdet mellom denne og økonomisk bærekraft. Økt lønnsomhet hos næringsaktørene vil også generere økte ordinære skatteinntekter og antakelig også større ringvirkninger. Full omsettelighet kan imidlertid av mange oppfattes som sterk prioritering av lønnsomhet.

Den politisk bestemte fordelingen av kvoter mellom kyst- og havfiskeflåten og også andre reguleringsgrupper blir i noen tilfeller endret som følge av tilfeldige forhold i fisket. Eksempelvis gjelder dette gjenstående kvoter i kystgruppene mot slutten av året. Disse har ofte blitt overført til havfiskeflåten, da tilgjengeligheten og været kan hindre kystflåtene i å utnytte disse. Utvekslingsmuligheten vil redusere denne effekten og bidra til en mer stabil fordeling. Dette vil gi økt samsvar mellom målet om stabil fordeling av ressursene mellom reguleringsgrupper og virkemidlene som anvendes. Utveksling av kvoter vil også legge til rette for økt verdiskaping, og styrker slik samsvaret for dette målet.

Som beskrevet vil en rekke av ordningene som i dag benyttes for å øke fleksibiliteten kunne bortfalle og erstattes av et marked for utveksling mellom aktørene. Dette vil redusere kompleksiteten i kvotesystemet og slik gjøre det mer transparent. Offentlig tilgjengelige resultater fra transaksjonene i kvotemarkedet vil gi økt transparens knyttet til verdiene som genereres, men også i forhold til hvem som disponerer kvoter.

I alle alternativene vil forutsigbarheten for næringsaktørene øke, og aller mest med fri utvekslingsgrad. Myndighetenes handlingsrom påvirkes lite.

Øvrig

Når det gjelder konsekvensene for kystsamfunn og regional fordeling, så vil markedsplassen kunne gi til dels stor omfordeling avhengig av hvilke begrensninger som legges på transaksjonene, og –

selvfølgelig – hvordan ulike aktører benytter den. Hvordan slike effekter avleires er imidlertid – som tidligere – umulig å forutse. Det samme gjelder hvordan det påvirker det materielle grunnlaget for samisk kulturutøvelse.

Aktørene kan også få problemer som følge av årssluttproblematikk. Ved utgangen av året nulles kvoter ut, og risikoen knyttet til å gå glipp av fangst kan hindre aktører i å sette av kvote til fiske nær årsslutt. Det kan være relevant å påpeke at fleksibiliteten i forslaget ikke dekker denne problematikken, derfor kan det være behov for ordninger som gir en viss fleksibilitet mellom kvoteårene.

3.3.1 Oppsummering kortsiktig tilpasning

De tre alternativene vurderes nokså likt på effektivitetskriteriet, selv om Alternativ 1 vurderes noe svakere. Det er likevel forskjeller mellom alternativene med tanke på «verdikjedeimplikasjoner» og «administrative kostnader». Verdikjedefektene når trolig sitt potensiale med en utveksling som i Alternativ 2. Med større frihet til utveksling vil også behovet for myndighetsinnsats reduseres, i praksis gjennom bortfall av dagens fleksibilitetsordninger. Samtidig øker kontrollbehovet ved Alternativ 1 og ytterligere i Alternativ 2, mens det for Alternativ 3 ikke er noe ekstra kontrollbehov utover automatiske oppdateringer rundt kvoteopplysninger. Redusert bruk av overregulering gir også aktørene bedre incentiver til kvalitet og tidspunkt for fiske og vil slik være positivt for markedsorientering.

Forskjellen mellom utvekslingsalternativene er størst med tanke på fleksibilitet, der utvekslingsgraden er av stor betydning for utnyttelsen av eksisterende kapasitet og mulighetene for spesialisering og diversifisering. For begge disse elementene gir alternativ 3 den sterkest positive effekten, fulgt av alternativ 2 og deretter alternativ 1. Dette har sammenheng med frihetsgradene i de ulike. Vi finner også at endringene gjør systemet mer robust, gjennom at utvekslingsmulighetene overfører arbeidet med tilpasning over året fra myndigheter til næringsaktører.

På legitimitetssiden vurderes endringene som relativt små for alle alternativene. Selv om kvoteutveksling muliggjør økt lønnsomhet i driften for næringsaktørene, skjer dette i liten grad på bekostning av sosiale hensyn generelt. Gevinstene høstes primært gjennom kortsiktige flyttinger av fangst, ikke gjennom rasjonaliseringsprosesser. Imidlertid kan det oppstå misforhold mellom økt omsettelighet og opplevelsen av fiskeressursene som felles. Dette vil være et noe sterkere legitimitetsmessig problem for alternativet der det ikke er begrensninger på utvekslingsgraden. For alle alternativene vil bortfall av overregulering og mange av de fleksibilitetsøkende ordningene som benyttes i dag gi økt transparens og forutsigbarhet for næringsaktørene. Kortsiktig utveksling anses ikke å påvirke myndighetenes handlingsrom nevneverdig.

Tabell 12 Oppsummering vurderinger kortsiktig tilpasning ved ulik utvekslingsgrader

	20 % av volum			20 % av verdi			Fri utveksling		
Effektivitet									
Kriterier	ØE	MO	AK	ØE	MO	AK	ØE	MO	AK
Fleksibilitet									
Kriterier	UI	S/D	ES	UI	S/D	ES	UI	S/D	ES
Legitimitet									
Kriterier	B	TF	MH	B	TF	MH	B	TF	MH

3.3.2 Fartøykvote

I dag tildeles fartøyene en kombinasjon av maksimal- og fartøykvoter. Kvotesystemet bør unngå bruk av overregulering og bruke fartøykvoter i størst mulig utstrekning. For grupper med stor overregulering kan ikke markedsplassen for kortsiktig utveksling av kvoter benyttes.

Bruk av maksimalkvoter kan i mange tilfeller ha uheldige konsekvenser for fangstkapasiteten i fiskeflåten. Dette følger av konkurranseincentivene blant de individuelle fartøyene. Mange finner det lønnsomt å delta i fiskeriet, hvilket kan resultere i olympisk fiske med konkurranse inntil gruppekvoten er tatt. Grunnen til at maksimalkvoter benyttes i en del av de norske fiskeriene er at for få finner deltagelse attraktivt, kombinert med at de som deltar ikke utnytter kvoten sin fullt ut. I attraktive fiskeri benyttes maksimalkvoter og overregulering i liten grad. Med økt kvoteutnyttelse vil man kunne redusere overreguleringen og etter hvert gå over til fartøykvoter. Kvoteutnyttelsen vil bedres som følge av andre av de beskrevne tiltakene, med påfølgende redusert overreguleringsbehov.

Man kunne tenke seg at myndighetene fastsatte fartøykvoter i alle fiskerier. Med dette ville risiko for over- eller underfiske av kvotene i stor grad overtas av myndighetene. Spesielt overfiske vil være problematisk. Med dagens regelverk, er det vanskelig for oss å se for seg at man kan unngå bruk av maksimalkvoter. Spesielt vil dette være problematisk i fiskerier som er sterkt påvirket av tilfeldige endringer, primært i salgspriser og fangstrater. Med endringer i begrensningene på sammensetningen av kvotepakker, og utveksling av kvoter innad i året som beskrevet tidligere, vil denne problematikken i stor grad bortfalle.

En markedsplass med små begrensninger for andelen av årskvantum/årsinntekt som tillates omsatt kan bidra til å redusere eller fjerne bruken av maksimalkvoter og overregulering. Med tildelte garanterte fartøykvoter kan selv de minste fartøygruppene benytte seg av markedsplassen med hele det kvantum som overskyter egen utnyttelse. Det kan utgjøre en utfordring, for eksempel for sei og hyse i den aller minste fartøygruppen i lukket gruppe i finnmarksmodellen, med stort utbud og liten kjøperinteresse internt i gruppen. Det kan imidlertid bøtes på ved å utvide «utbudsområdet» til også å gjelde den nest minste gruppen, slik at flere konkurrerer om råstoffet – og dermed økt sannsynlighet for at kvantumet tas.

3.4 Ressursrentebeskatning

Myndighetene krever inn skatt for å finansiere mange formål. Et godt skattesystem sikrer staten inntekter, gir lave administrative kostnader, har begrensete utilsiktede/vridende effekter, er lett å kontrollere og oppfattes rettferdig (Ringstad, 1995). Effektiv skattlegging innebærer at skattene ikke motvirker en effektiv ressursbruk og -allokering. De fleste skatter og avgifter påvirker både disponibel inntekt og relative priser, og fører til at skatteyderne velger en annen tilpasning enn de ville gjort uten skatter (NOU 2000:18). Som ved enhver inngripen i markedssystemet, må avveininger foretas mellom fordeling og effektivitet og en mulig konflikt mellom disse. Fordelingspolitiske virkemidler bør føre til minst mulig vridninger i markedstilpasningen og ressursallokeringen, siden enkeltaktørers atferd endres, og kan skape incentiv- og informasjonsproblem.

Nøytrale skatter påvirker ikke produsenter og forbrukeres tilpasning, og leder dermed ikke til velferdsøkonomiske tap. En slik skatt er grunnrenteskatt, der renprofitt i selskaper (avkastning utover normalavkastning – etter at kapital og arbeid er markedsmessig avlønnet) gis en høyere skattesats enn i det ordinære systemet, slik som i norsk kraft- og petroleumsutvinningsvirksomhet. Grunnrenteskatt

reduserer samtidig behovet for å innføre andre vridende skatter i økonomien (NOU 2000:18). Scheelutvalgets (NOU 2014:13) tilråd at grunnrenteskatt vurderes for fiskeri- og havbrukssektoren, siden disse næringene kan gi opphav til immobil renprofitt (renprofitt som ikke kan flyttes utenlands for å unngå skattlegging).

Nye skatter, eller store skift i skattesystemet, møter stor motstand fra så vel skatteobjekter som politikere som skal iverksette dem (Johansen, 1965), og kan skape urettferdige virkninger. Skattlegging er et politisk valg etter nøye vurderinger av fordeler og ulemper sett opp mot målet for skatten. For en eventuell ressursrenteskatt i fiskeriene vil det maksimale skattenivået være avhengig av hvilke begrensninger som pålegges næringsutøverne, som setter rammer for hvilken renprofitt det er mulig for aktørene å generere. Skattenivået bestemmes av en avveining og fastsettelse av hvor stor andel av ressursrenten som søkes realisert, sett opp mot andre mål for sektoren (sysselsetting og eventuelt lokalisering) hvilket avgjør andelen av ressursrenten som tilfaller private, og hvor mye som trekkes inn i skatt.

Innen kvotesystemet realiseres ressursrente blant annet ved omsetning av fisketillatelser. Ved kjøp av kvoter tilfaller den neddiskonterte ressursrenten selgeren. Store deler av dagens ressursrente i norske fiskerier er realisert der fisketillatelser er omsatt: Den innehas da ikke nødvendigvis av dagens fiskebåtreidere, men de som har trukket seg ut av fiske. Fiske som baserer seg på kjøpte kvoter (til markedsverdi) vil ikke nødvendigvis vise ekstraordinær lønnsomhet. Dette kan likevel oppstå over tid gjennom endringer i kvotesystemet, teknologisk utvikling eller bedre markedsforhold enn aktørene forventet ved omsetningstidspunktet.

Renprofitten som kan skattlegges er avkastningen som realiseres etter at arbeid og kapital er gitt en markedsmessig avlønning. Studier tyder på at fiskeri generelt ikke medfører ekstra systematisk risiko for kapitalen. For arbeidskraften hører deler av fiskeaktiviteten til de mest utsatte yrkene for dødsulykker og alvorlige hendelser. Fiskeren har i tillegg ofte et arbeid langt hjemmefra, og med lange arbeidsdager. Disse forholdene bør vurderes når den skattbare renprofitten anslås.

Vi skal ta for oss fire ulike metoder for å inndra til staten deler av ressursrenten i norske fiskerier. De to førstnevnte er grundig beskrevet i Nøstbakken *m.fl.* (2015), den tredje kommunisert av oppdragsgiver, mens den siste fremgår av Helgason & Steinsson (2010). Sistnevnte er et arbeid utført for islandsk fiskeriforvaltning for en mulig revisjon av fiskerilovgivningen⁶ der. De ulike virkemidlene for ressurskatt som skisseres her er følgende:

- Nøytral ressursrenteskatt basert på selskapsskattesystemet
- Ressursavgift på førstehåndsomsetning
- Staten med beholdning av kvotefaktorer og utleie av kvoter
- Kontinuerlig hjemfall av kvoteandeler

Effektene av de ulike metodene for å kreve inn ressursrenteskatt på vil i betydelig grad avhenge av hvor stor andel av ressursrenten man ønsker å trekke inn. Vi har i den videre analysen forutsatt at denne er moderat.

En skattlegging av ressursrenten vil møte motstand blant store deler av næringsaktørene. Også i flere kystsamfunn vil det fremmes motforestillinger. Spesielt dersom også den mindre flåten blir skattlagt,

⁶ Se <https://www.atvinnuvegaraduneyti.is/utgafa/frettir/eldri-frettir/sjrlan/nr/3585> og vedlegg (fylgiskjal) 8.

en flåte som hittil ikke har hatt anledning til å strukturere, men der deler av ressursrenten likevel er realisert gjennom handel med fisketillatelse. «Folk flest» forbinder fiskeriene og fisket med den oljehyrtledte fiskeren, alene om bord i sjarken. Med en transformasjonsperiode på bare drøye 20 år – fra ei subsidiert distriktsnæring til dagens relativt industrialiserte fiskerinæring – henger gamle oppfatninger igjen (Holm og Henriksen, 2016). Storsamfunnet vil finne det rimelig med en skattlegging av ressursrenten dersom aktørene gis anledning til å utnytte det økonomiske potensialet i fisket. Det vil også være av betydning hvordan skatten innkreves og – ikke minst – hvordan provenyet fordeles. Dette vil ha legitimitetsmessige implikasjoner. Beskatning vil også bidra til å synliggjøre verdien av fellesressursen og dens avkastning til «fellesskapet i Noreg».

3.4.1 Ressursrenteskatt på overskudd i selskap

I denne modellen beskattes selskapets overskudd med en ekstra skatt, i tillegg til ordinær selskapsskatt (25 %), på linje med det regimet vi finner i petroleums- og kraftbransjen. Som understreket av Nøstbakken *m.fl.* (2015) innebærer det en ekstra skatt på ordinært resultat (EBT), etter at kostnader, avskrivninger og en friinntekt er trukket fra inntektene.

En fordel med denne typen ressurskatter at de kan utformes nøytralt slik at aktørenes tilpasning ikke påvirkes av skattleggingen. Det innebærer at systemet legger til rette for at kun ressursrenten skattlegges. Riktig utforming av fradragsregler for å unngå skattemotiverte utgiftsføringer fra aktørene (hindre skattemessig tilpasning) vil her være viktig.

Effektivitet

En nøytral skatt på overskudd, som ikke virker vridende på aktørenes tilpasning, vil ikke medføre uheldige implikasjoner for overkapasitet eller teknologivalg i forhold til dagens system. Reduksjonen i kvotepriser som følger av beskatningen vil gjøre inngangsbarrierene lavere til fiske. Med flere aktører som kan komme i posisjon til å drive fiske, er det rimelig å anta at den økonomiske effektiviteten øker noe i forhold til nullalternativet.

Vi ser heller ikke at andre ledd i verdikjeden påvirkes nevneverdig. Når det gjelder administrasjonskostnader vil disse være noe høyere enn nullalternativet. Det vil være kostnader forbundet med å utforme og implementere et godt system for ressursrenteskatt på overskudd. I tillegg vil driften av denne typen skatt kreve mer ressurser enn dagens system. Aktørene vil ha incentiv til å flytte inntekter bort fra fiskeriaktiviteten og kostnader inn. Det vil derfor være behov for kontroll med at reglene etterleves.

Fleksibilitet

Fleksibiliteten synes lite påvirket. Utnyttelsen av fangstkapasiteten på kort sikt og spesialiserings- eller diversifiseringsgevinster synes uavhengig av denne typen ressursrenteskatt. Med skatt på overskudd synes systemet å være noe mer robust for plutselige og store endringer enn nullalternativet. Endringer i kvotesystemet har ofte tvunget seg frem i perioder der næringsaktørene har lav lønnsomhet. Et overskuddsbasert ressursrentesystem vil bidra til å dempe svingningene i aktørenes lønnsomhet, primært gjennom negativ skatt ved underskudd.

Legitimitet

Balansen mellom sosial og økonomisk bærekraft er et viktig element i vurderingen av legitimitet. Nøytraliteten i systemet med overskuddsbeskatning betyr at systemet ikke påvirker næringsaktørenes

aktivitet. Dette er balansert og tilsvarende nullalternativet. Samtidig oppnår staten ekstra skatteinntekter som kan tolkes som en eksplisitt vektlegging av sosiale hensyn. Etter vår oppfatning vil dette bidra til å bedre balansen mellom sosial og økonomisk bærekraft, noe avhengig av størrelsen på skattleggingen.

Med skattleggingen oppnår man noe større samsvar mellom mål og virkemidler i fiskeripolitikken. Nøytraliteten sørger for at aktiviteten i kystsamfunn i liten grad påvirkes. Reduksjonen i overskudd hos næringsaktørene vil ha en viss effekt gjennom ringvirkningene dette ellers ville skapt. Dette betyr at målet om aktivitet i kystsamfunn i liten grad påvirkes. Aktiviteten vil være om lag den samme som i nullalternativet. Dersom skatteinntektene eller deler av disse blir kanalisert til kystsamfunn og genererer økt aktivitet, ville man oppnådd forbedring av samsvaret med dette målet.

Nøytraliteten til denne typen ressursrenteinnkreving synes å være fordelaktig da dette gir konsistens mellom målet om høy verdiskaping og bidrag til samfunnet gjennom skattleggingen. Vridende effekter ville derimot redusere verdiskapingen. Ekstra skattlegging av overskudd vil bidra til å synliggjøre at fiskeressursene er samfunnets felles eiendom vesentlig bedre enn dagens system. Dette vil gi bedre samsvar mellom dette målet og samfunnets praktiske oppfatning av effekten.

Transparensen i forvaltningssystemet vil kompliseres noe med en slik skattlegging. Selv om systemet i prinsippet er enkelt, så krever god skattlegging små muligheter for skattetilpasninger som igjen krever et omfattende regelverk som vil kunne være komplekst å forstå og kommunisere. Videre vil dette gjøre systemet noe mindre transparent for utenforstående. Det vil likevel være enkelt å kommunisere at aktørene betaler for ressursene de utnytter, da systemet vil være sammenlignbart med oljebeskatningen. Systemet vil medføre kompliserende elementer for næringsaktørene.

Transparensen i avveininger mellom interessenter påvirkes ikke. Systemet likebehandler næringsaktørene innad i reguleringsgruppene og medfører ikke større endringer for andre interessenter. Tilpasninger mellom år vil i liten grad påvirkes av en skatt på overskudd. I økonomisk vanskelige år vil skattebyrden være liten, men større i gode år, hvilket innebærer et stabiliserende element. Disse forholdene tilsier transparente og konsistente avveininger mellom samfunnets og næringsaktørenes interesser. Systemet vil være forutsigbart på linje med dagens for næringsaktørene, men provenyet fra skattleggingen vil gi staten økt handlingsrom, dog ikke med kvoter, men gjennom skatteinntekter.

Øvrig

Vi ser ikke at en nøytral ressursrenteskatt på overskudd vil innebære konsekvenser for regioner, samiske interesser og for kystsamfunn.

3.4.2 Ressursavgift på førstehåndsomsetning

En annen mulighet er en ressursavgift på førstehåndsomsetning. Som diskutert i Nøstbakken *m.fl.* (2015) kan en slik avgift også tenkes å legges på konsesjon eller kvoteandel, men også her tar vi utgangspunkt i en landingsavgift på førstehåndsverdien. Som beskrevet vil en slik avgift ha betydning for avlønningen om bord, gjennom at delingsfangsten påvirkes. Lavere lott kompenseres ikke fullt ut for avgiften, og vil føre til at det opprinnelige skatteprovenyet fra overskudd reduseres. Vi antar i den videre analysen at avgiftssatsen er relativt moderat.

Effektivitet

En universell avgift på salgsinntekt fra fiske vil ha vridende effekter som er uheldige for den økonomiske effektiviteten. Disse effektene avhenger av nivået på avgiften – hvor stor andel av fangstinntekten man ønsker å innkreve. I utgangspunktet antar vi at avgiften er moderat, slik at denne problematikken ikke vil være stor. Fiskerier med marginal lønnsomhet kan stå i fare for å bli ulønnsomme og av den grunn falle fra, slik at selv lave satser kan skape problemer, noe en bør være oppmerksom på når avgiftssatser fastsettes.

Med en flat avgift rammes alle likt, uavhengig av om de operer med små eller større marginer i driften, og selv innenfor snevre fartøygrupper og kan det være store forskjeller mellom individuelle fartøy. Avgiften vil dermed også inndras fra aktører som ikke genererer renprofitt i fisket, og i noen tilfeller gjøre dem ulønnsomme. Dette vil ha en strukturerende effekt, der kvoter overføres til de mest lønnsomme aktørene. Som påpekt av Nøstbakken *m.fl.* (2015), kan dagens lønnsomme aktører ha oppnådd en slik posisjon like godt som følge av strukturmuligheter som av driftsmessig dyktighet, mens de som ikke har hatt tilgang til strukturvirkemiddelet (og derav manglende effektivitet i dag) kan settes i en «fattigdomsfelle» ved innføringen av en avgift. Dette kan redusere den økonomiske effektiviteten. Med en moderat avgift antar vi ikke at fangstkapasiteten påvirkes betydelig.

Også her vil reduserte kvotepriser bidra til at inngangsbarrierene senkes og mer effektive aktører driver det faktiske fisket.

Samtidig som overflytningsgevinster kan gi større realisert ressursrente i kraft av at kvoter finner veien fra mindre effektive til mer effektive fartøy, kan avgiftens vridningseffekter gi skjeve investeringsincentiv, og på sikt generere en flåtesammensetning som dermed ikke evner å realisere det potensielle ressursrentepotensialet (Nøstbakken *m.fl.*, 2015: 21).

Avgift på førstehåndsomsetning vil til en viss grad dreie flåtens teknologivalg i retning av kostnadseffektivitet. Aktører som velger fangststrategier som oppnår høyere salgspriser rammes relativt hardere per fangstenhet.

For forvaltningen som helhet vil denne typen avgift være rimelig å administrere. For å motvirke en del av de uheldige effektene kan avgiften differensieres. Arter med lav lønnsomhet i fisket kan tilstås en lavere avgift, og avgiften kan differensieres avhengig av fartøygruppers lønnsomhet. Et mer finmasket nett av ulike avgifter over fartøygrupper og arter kan kreve større innsats ved etablering, samt kreve noe økt administrasjon for å overvåke og forandre i takt med endringer.

Fleksibilitet

Fleksibiliteten synes også her lite påvirket. En avgift gjør imidlertid systemet noe mindre robust ettersom spesielt svake lønnsomhetsforhold kan tvinge frem endringer i systemet og stadige reforhandlinger av avgiftssatser.

Legitimitet

Generelt gjelder de samme vurderingene rundt legitimitet som for det overskuddsbaserte alternativet, men på noen områder er det imidlertid forskjeller. Isolert sett vil de ekstra avgiftsinntektene bidra til å gi kvotesystemet sterkere legitimitet. Innkreving av ressursavgift gir en eksplisitt vektlegging av de sosiale hensynene og gir bedre balanse mellom disse og de økonomiske hensynene. Avhengig av størrelsen på avgiften vil denne være betydelig positiv. En avgift vil imidlertid ha vridende effekter på

aktørenes adferd, noe som kan redusere verdiskapingen. Dette svekker balansen mellom de sosiale og økonomiske hensynene.

Transparensen i forvaltningssystemet vil ikke påvirkes nevneverdig som følge av avgiften. Fiskeflåten er allerede i dag pålagt flere avgifter basert på førstehåndsomsetningen, og en ny avgift vil være relativt enkel å kommunisere og forstå. Også formålet, at dette er en motytelse for å utnytte fiskeressursene, vil være lett å kommunisere utad.

Vridningseffektene av en avgift kan føre til at det blir noe mindre samsvar mellom målet om aktivitet og sysselsetting i kystsamfunn og den praktiske politikken. Dette selv om sammenhengen mellom dagens system og dette målet er svært uklar. Avgiften vil også direkte påvirke avlønningen av mannskap, om ikke tariffen reforhandles, og slik indirekte påvirke aktiviteten i kystsamfunnene. Igjen kan dette påvirkes dersom avgiftsinntektene utnyttes på områder som stimulerer til økt aktivitet i de aktuelle samfunnene. Også målet om høy verdiskaping påvirkes negativt gjennom de vridende effektene av en avgift. Ressursavgiften vil bidra til å styrke samfunnets oppfatning av felles eierskap til ressursene.

Med en ressursavgift vil avveiningen mellom ulike interessenter bli mindre transparente og konsistente. Det vil være betydelige forskjeller i lønnsomhet mellom fangst av ulike arter, mellom fartøygrupper og også mellom enkeltfartøy innad i gruppene. Avgifter vil innebære forskjellsbehandling mellom næringsaktørene og at det ikke «ytes etter evne». Dette vil ikke representere gode avveininger mellom disse partenes interesser og vil være legitimitetsmessig problematisk.

En avgift vil ikke påvirke forutsigbarheten for næringsaktørene vesentlig, og tilsvarende vil provenyet fra en avgift øke myndighetenes handlingsrom.

Øvrig

En ressursavgift på førstehåndsomsetning kan ha konsekvenser for den regionale fordelingen i kraft av strukturpresset som pålegges marginalt lønnsomme fiskerier. Det kan videre forplante seg til næringsfattige distrikter med småskala fiskerier som levevei, og kan innebære effekter for så vel samiske interesser som kystsamfunn, uten at slike fremtidige konsekvenser enkelt lar seg identifisere.

3.4.3 Utleie av kvotebeholdning

En tredje mulighet for å hente inn ressursrente er ved omgjøring av strukturkvoter til tidsuavgrensede fisketillatelser eller andre virkemidler der kvotefaktorer frigjøres og blir statens beholdning av kvoter. Disse vil leies ut årlig til næringsaktører, primært innenfor de gruppene beholdningen har sitt opphav i. Vi forutsetter videre at kvotene leies ut gjennom et auksjonsbasert system.

Effektivitet

Utleie av årlige kvoter vil i perfekte markeder kunne utformes nøytralt, slik at de ikke gir vridninger i markedene. Vi forventer også at omfanget av statens beholdning er relativt moderat, og ikke gir noen vesentlige effekter på flåtens kapasitet. Om myndighetene legger ulike prioriteringer og priser for utleien kan resultatet ha visse negative implikasjoner for den økonomiske effektiviteten knyttet til hvem som utnytter kvotene.

Ved utleie av kvoter vil aktørene likebehandles, altså blir inngangsbarrierene når det gjelder disse kvotene mer like for interessentene. Analogt med kvoteprisene vil dette bidra til at utleiekvotene

utnyttes av de mest effektive aktørene, altså de som evner å utnytte disse best mulig og har ledig kapasitet, ikke de som har god tilgang på kapital eller eksisterende kvoter. Prisene for kvotefaktorer påvirkes imidlertid ikke, slik at man ikke oppnår denne inngangsbarriereeffekten for kvotefaktorer som disponeres av næringsaktørene som for de to foregående alternativene.

Teknologivalget kan påvirkes positivt dersom aktører gjennom utleiemarkedet gis mulighet til å tilegne seg større kvoter enn kvotefaktorbegrensningene. Effekten er imidlertid liten og avhengig av begrensningene i systemet generelt. Verdikjeden vil ikke påvirkes nevneverdig av dette virkemidlet.

Forvaltningskostnadene for staten vil avhenge av hvordan leiemarkedet utformes. Jo sterkere styring man ønsker, desto høyere vil administrasjonskostnadene bli. Dersom leieprisene settes lavt, vil det bli attraktivt for næringsaktørene å komme i posisjon for å bli tildelt kvoter. Med enkelte implementeringsmodeller vil disse bruke ressurser på dette arbeidet. Dersom statens kvoter auksjonerer blant næringsaktørene, vil det spesielt påløpe kostnader til utvikling av markedet, men også til drift.

Fleksibilitet

Muligheten for å tilegne seg kvoter gjennom utleie vil bedre kvoteutnyttelsen noe. Dette gjennom en forbedring av aktørenes evne til å skreddersy sine kvoteporteføljer ved inngangen til et år eller i løpet av året sett i forhold til nullalternativet. Tilsvarende vil det også virke positivt i forhold til å utnytte spesialiserings- eller diversifiseringsgevinster. Statlig beholdning vil også gjøre kvotesystemet noe mer robust. Dette momentet illustrerer viktigheten av å benytte helhetlige kvotesystemer for sammenligning. De alternative systemene for ressursrenteinnkreving innehar ikke disse fleksibilitetsøkende effektene, men oppnår om lag tilsvarende effekter gjennom andre virkemidler, eksempelvis markedet for utveksling av kvoter. En viss positiv effekt ut over disse vil sannsynligvis oppnås gjennom det økte og mer forutsigbare tilbudet av kvoter statens utleie medfører.

Legitimitet

Generelt gjelder de samme vurderingene rundt legitimitet som for det overskuddsbaserte alternativet. Isolert sett vil utleieinntektene bidra til å gi kvotesystemet større legitimitet, der størrelsen på inntektene vil ha betydning. Det bør sørges for at kvotene leies ut gjennom markeder med tilstrekkelig antall aktører. Dersom antallet aktører i hvert kvotemarked er lite, vil de kunne samarbeide og leieinntektene reduseres.

Balansen mellom sosial og økonomisk bærekraft er et viktig element i vurderingen av legitimitet. Nøytraliteten i systemet med utleie av kvoter fra staten betyr at systemet ikke påvirker næringsaktørenes aktivitet eller incentivstruktur. Dette er balansert. Samtidig gir utleien inntekter til staten som kan tolkes som en eksplisitt vektlegging av sosiale hensyn. Etter vår oppfatning vil dette bidra til å bedre balansen mellom sosial og økonomisk bærekraft.

Systemet vil være relativt transparent for utenforstående ettersom det vil være enkelt å kommunisere at aktørene betaler for ressursene de utnytter, samtidig som man enkelt kan finne beløpene som betales. Det vil også være oversiktlig for næringsaktørene. Samtidig tilfører utleiemarkedet et ekstra element i kvotesystemet som til en viss grad kompliserer dette og reduserer transparensten.

Med utleie av kvoter fra en statlig beholdning oppnår man noe større samsvar mellom mål og virkemidler. Målet om aktivitet i kystsamfunn påvirkes i liten grad, grunnet nøytraliteten i utleiesystemet. Aktiviteten vil være den samme som i nullalternativet. Redusert overskudd hos næringsaktørene som betaler for leide kvoter vil virke marginalt negativt på aktiviteten gjennom ringvirkningene disse ellers

ville skapt. Dersom utleieinntektene, eller deler av disse, kanaliseres til kystsamfunn, ville man oppnådd forbedring av samsvaret mellom mål og virkemiddel.

Høy verdiskaping vil kunne realiseres som følge av bedre allokering gjennom utleiesystemet. At staten har en beholdning av kvotefaktorer som leies ut vil også være en sterk synliggjøring av fiskeressursene som samfunnets felles eiendom, og slik gi bedre samsvar mellom dette målet og praktisk oppfatning.

Transparensen i avveininger mellom interessenter påvirkes ikke. Systemet likebehandler næringsaktørene innad i reguleringsgruppene og medfører ikke større endringer for andre interessenter.

Usikkerheten knyttet til om aktørene vinner frem i utleiemarkedet vil gi noe lavere forutsigbarhet for de av næringsaktørene som deltar her. Prisene i utleiemarkedet vil imidlertid relativt raskt stabiliseres, og slik gjøre denne usikkerheten relativt liten. Ut over dette endres ikke forutsigbarheten for næringsaktørene i utleiealternativet.

Inntektene fra utleie av kvoter gir myndighetene handlingsrom. Staten oppnår med denne modellen også en beholdning av kvoter der staten har en viss innflytelse på hvilke aktører som skal disponere disse. Dette betyr at statens handlingsrom også i denne modellen er noe større enn nullalternativet, og også noe større enn de foregående modellene. Noe avhengig av hvordan myndighetene anvender handlingsrommet knyttet til kvotene vil dette kunne redusere både leieinntektene og forutsigbarheten for næringsaktørene.

Øvrig

Øvrige konsekvenser antas å være svært små fra utleie av en statlig kvotebeholdning. En viss konsentrasjonseffekt kan påventes, i retning av at kvoter tilflyter fiskeriklynger.

3.4.4 Auksjon og kontinuerlig hjemfall

Helgason & Steinsson (2010) foreslår en modell for ressursrenteinnkreving som baserer seg på et kontinuerlig hjemfall av en andel av kvotefaktorer som igjen auksjoneres ut til næringsaktørene. Modellen skiller seg ikke prinsipielt fra foregående modell der staten er kvoteeier, og det vil dermed være store likheter i vurderingen. Forskjellen ligger i hovedsak i hvordan staten tilegner seg kvoter for auksjon og hvordan disse behandles. I forrige modell antok vi at staten tilegnet seg kvoter gjennom konvertering av eksisterende strukturkvoter eller i form av en andel av totalkvoten. De årlige kvotene disse genererer skulle selges ut til næringsaktørene hvert år.

I denne modellen faller en gitt andel av alle aktørers kvotefaktorer tilbake til staten hvert år. Denne faktoren, altså elementet som gir grunnlag for tildeling av kvoter hvert år fremover, og ikke årskvoten, selges ut til næringsaktørene.

I alternativet 'statens beholdning' er det en relativt lineær sammenheng mellom andelen man avsetter til beholdningen og andelen av ressursrenten man trekker inn. Med overkapasitet i flåten vil betalingsvilligheten for ekstra kvoter være høyere enn ressursrenten siden faste kostnader ved kapital er irrelevante. Dette betyr at provenyet fra auksjonen vil kunne utgjøre en noe større andel av ressursrenten enn andelen av kvotene som auksjoneres.

Med kontinuerlig hjemfall og salg av kvotefaktorer er det en logaritmisk sammenheng mellom hjemfallsandel og andel av ressursrente. Ved relativt lave hjemfallsnivå vil man trekke inn en betydelig

del av ressursrenten. Økning i hjemfallsandel vil medføre en avtakende økning i ressursrenten som trekkes inn. I et stilisert eksempel vil 5 prosent hjemfall ved 7,5 prosent diskonteringsrente bety at staten tilegner seg opp mot 40 prosent av ressursrenten⁷.

Effektivitet

Det er vanskelig å forutsi hvordan aktørene vil tilpasse sin fangstkapasitet og teknologivalg når det er muligheter for å tilegne seg kvoter gjennom en auksjon. Aktører med lave kostnader vil ha større sjanse for å vinne frem i en auksjon. Med et relativt lite hjemfall forventer vi at den langsiktige kapasitetstilpasningen ikke påvirkes. Auksjonen av kvoter likebehandler aktørene og kan utformes uten vridende effekter. Inngangsbarrierer senkes gjennom lavere kvotepriser og kan dermed bidra til at mer effektive aktører utnytter kvotene.

Teknologivalg og den videre verdikjeden vil i svært liten grad påvirkes.

Det vil være kostnader forbundet med å både etablere og drifte auksjonen av kvotefaktorer, på linje med statens kvoteutleie. Ved relativt moderate hjemfallsandeler vil det være mindre risiko for strategisk samarbeid, men myndighetene må fortsatt ivareta tilstrekkelig antall aktører i hvert segment av auksjonsmarkedet slik at man unngår strategisk adferd fra næringsaktørene.

Fleksibilitet

Den årlige auksjonen av kvotefaktorer gir muligheten til å endre beholdningen av kvoter på ett års sikt. Systemet gir slik noe større fleksibilitet enn nullalternativet. Siden omfanget er begrenset av en relativt lav hjemfallsgrad og gjennom en auksjon med usikkert utfall, vil også betydningen for utnyttelsen av fangstkapasitet være relativt liten.

Muligheten for spesialisering og diversifisering vil også bedres noe, sammen med systemets robusthet.

Legitimitet

Generelt vil legitimitetseffektene av denne måten å kreve inn ressursrente på være tilsvarende som for utleie av kvoter. Auksjonsinntektene gir en eksplisitt vektlegging av de sosiale hensynene og gir bedre balanse mellom disse og de økonomiske hensynene.

Kontinuerlig hjemfall vil være noe mer komplisert og dermed noe mindre transparent enn utleie fra statlig kvotebeholdning. Tilsvarende utleiesystemet gir dette bedre samsvar mellom ulike fiskeripolitiske mål og virkemidler.

Transparensen i avveininger mellom interessenter påvirkes i forhold til en statlig beholdning, men i liten grad i forhold til nullalternativet. Systemet likebehandler næringsaktørene innad i reguleringsgruppene, men ettersom det her auksjoneres kvotefaktorer og ikke kvoter, stiller dette systemet noe sterkere krav til aktørenes kapitaltilgang, noe som kan medføre forskjellsbehandling. Systemet ser ikke ut til å medføre større endringer for andre interessenter.

⁷ Vi antar et fiskeri der 20 % av fangstverdien er ressursrente. Ressursrenten av å utnytte en enhet i dette fiskeriet er da 0,2 første år. Nåverdien av ressursrenten fra en kvoteenhet vil være summen av en rekke som starter med 0,2 og faller med 5 % per år. Dette tilsvarer 1,6 som vil være næringsaktørenes maksimale betalingsvilje i en eventuell auksjon. Dersom fiskeriet besto av 100 kvoteenheter, ville den totale ressursrenten være 20. Hvert år vil det hjemfalle 5 enheter som kan selges for inntil 1,6 per enhet. Auksjon av fem kvotefaktorer kan da oppnå maksimalt 8, som utgjør opp mot 40% av den totale ressursrenten.

Modellen gir næringsaktørene noe lavere forutsigbarhet ettersom de må drive kontinuerlig rebalansering gjennom det noe usikre auksjonsmarkedet for kvotefaktorer for å opprettholde sine kvoteporteføljer. Ved auksjon av kvoteandeler vil betalingen knytte seg til forventninger om fremtiden, hovedsakelig i form av salgspriser, bestandsstørrelse og fangstkvote, teknologi og overkapasitet. I statens beholdning utleies årskvoter, altså vil vederlaget knytte seg sterkt til dagens priser, ergo er usikkerheten høyere for næringsaktørene ved kontinuerlig hjemfall.

Både de hjemfalte kvotefaktorer og provenyet fra auksjonen gir myndighetene et økt handlingsrom for ulike prioriteringer. Utnyttelse av handlingsrommet knyttet til kvotefaktorene vil ofte ha negative implikasjoner for aktørenes forutsigbarhet.

Øvrig

Også denne modellen vil ha regionale konsekvenser i form av økt konsentrasjon, men disse er ikke mulige å forutsi størrelse eller geografisk betydning av.

3.4.5 Oppsummering ressursrentebeskatning

I Tabell 13 under oppsummeres vurderingene av de ulike alternativene for ressursrentebeskatning. Effektivitetskriteriet endres i de fleste tilfellene ikke av ressursrenteinnkreving. En ressursavgift vil redusere overkapasitet og trolig også medføre at kvotene flyttes til mer effektive aktører. Det kan imidlertid oppstå vridningseffekter som følge av at aktørene ikke likebehandles og at noen aktører kan ha bedre lønnsomhetsmessige utgangspunkt som gjør dem bedre rustet til å håndtere en avgiftsøkning. Teknologivalg og verdikjedeeffekter kan også påvirkes negativt av ressursavgiftens vridningseffekter. Denne innkrevingsformen gir imidlertid den minste økningen i administrasjonskostnader. Økte skatter eller avgifter kan generelt føre til økt innslag av uproduktiv profittsøking blant næringsaktørene. Dette kan medføre økte administrative kostnader. Med unntak av statens utleie vil alle alternativene gi lavere kvotepris, hvilket vil redusere inngangsbarrierer og medføre at mer effektive aktører utnytter ressursene.

Fra et fleksibilitetsstandpunkt ser vi at alternativene der kvoteandeler leies ut eller auksjoneres fra statens beholdning gir et positivt bidrag, både med tanke på kapasitetsutnyttelse og spesialiserings-/diversifiseringsmuligheter. Videre vil en beholdning tilhørende myndighetene bidra som en buffer som til en viss grad skjermer næringsaktørene for store endringer, i større grad ved en kvotebeholdning og utleie enn ved hjemfall og auksjon, hvilket bidrar til å styrke systemets robusthet. Også skatt på overskudd vil gi større robusthet enn i dag siden skattebyrden er høyest i gode år, og kan sågar bidra positivt for næringsaktørene i svært dårlige år med underskudd.

Legitimitetsmessig scorer alle alternativene godt på balansen mellom mål og virkemidler siden ressursrentebeskatningen forbedrer en tidligere skjevdeling i vektleggingen mellom sosial og økonomisk bærekraft. Ressursavgiften, som treffer alle uavhengig av om de er i stand til å generere ressursrente, gir imidlertid den svakeste scoren. Til gjengjeld er denne innkrevingsformen mest transparent. Myndighetenes handlingsrom i kvotesammenheng øker for alle alternativene. Spesielt der staten blir beholdningseier, men også der innkrevingen er utelukkende monetær. Om myndighetene velger å benytte dette handlingsrommet, vil det medføre økt usikkerhet for næringsaktørene om størrelsen på tilgjengelige kvoter og til hvilken kostnad de kan tilegne seg disse.

Tabell 13 Ressursrentebeskatning – konsekvensvurdering

	Skatt på overskudd			Ressursavgift førstehåndsverdi			Utleie statens beholdning			Kontinuerlig hjemfall og auksjon		
Effektivitet												
Kriterier	ØE	MO	AK	ØE	MO	AK	ØE	MO	AK	ØE	MO	AK
Fleksibilitet												
Kriterier	UI	S/D	ES	UI	S/D	ES	UI	S/D	ES	UI	S/D	ES
Legitimitet												
Kriterier	B	TF	MH	B	TF	MH	B	TF	MH	B	TF	MH

4 Konsekvensvurderinger av eksempelmodeller for kvotesystem

I dette kapittelet gjennomgås tre ulike modeller for et helhetlig kvotesystem. Modellene representerer tre ulike pakker av mulige kvotesystemendringer. Felles for alle tre er at de bygger på de forenklinger og tekniske justeringer av kvotesystemet som fremkommer i kapittel 3.1. Vurderingene av modellene tar hensyn til disse effektene.

Innenfor markedsbaserte kvotesystemer har sannsynligvis begrensningene som legges på dem de sterkeste implikasjonene for målkriteriene. Mens vurderingene av de foregående elementene gjøres under forutsetning av at det benytter begrensninger som gir relativt tilsvarende utfall, vil begrensningene her være definert av modellene. Dette betyr at disse kan slå betydelig ulikt ut på de ulike kriteriene.

4.1 Modell 1: Videreføring av justert system

Modell 1 ligger nærmest opp til dagens kvotesystem, der dagens tidsavgrensede strukturvotesystem videreføres. De primære endringene ligger i at dagens kondemneringskrav og avkortning ved kvoteomsetning forsvinner, og det åpnes for begrenset kortsiktig utveksling av kvoter, begrenset gjennom en lav andel av det enkelte fartøys kvotevolum som kan omsettes internt i gruppen. Videre innføres en moderat ressursrente avgift på førstehåndsverdien, mens de som selger seg ut av næringen får en relativ høy skatt på gevinsten fra kvotesalg.

I sum medfører ikke dette de store forskjeller fra de endringstaktene som i dag pågår i flåten, gitt at dagens begrensninger med hensyn på geografi, kvotetak, gruppeinndeling og eierskap beholdes. Reduksjonen i antall fartøy vil fortsette i takt med de produktivitetsforbedringene som tvinger seg frem, men i antall vil reduksjonen bremses noe opp som følge av at flåten i dag allerede er betraktelig redusert og flere har tilegnet seg maksimalt med kvotefaktorer. Fortsatt rom for strukturering gitt dagens kvotetak i mange grupper muliggjør dette.

Effektivitet

At kondemneringskravet og avkortning av strukturkvoter faller bort vil sannsynligvis medføre noe høyere utnyttelse av strukturvoteordningen og slik gi noe bedre kapasitetstilpasning i gruppene som allerede har hatt tilgang til ordningen. I gruppen under 11 meter, som hittil ikke har hatt adgang til strukturkvoter, vil disse effektene være betydelig større og positive. Ressursavgiften på fangstverdi vil redusere lønnsomheten for alle. Dette vil øke noen aktørers tilbøyelighet til å selge seg ut gjennom strukturvoteordningen eller overdra virksomheten til andre, og vil resultere i noe sterkere reduksjon av overkapasitet. I denne modellen vil tidsavgrensede strukturkvoter falle tilbake til reguleringsgruppene ved ulike tidspunkt i fremtiden. Disse vil fordeles likt mellom fartøyene og slik påvirke deres kvotefaktorer. Denne situasjonen gjelder også i nullalternativet, og medfører derfor ikke noen vesentlige endringer med hensyn til den langsiktige kapasitetstilpasningen.

Ressursavgiften vil også senke kvoteprisene, noe som vil gjøre inngangsbarrierene til næringen noe lavere og bidra til at kvotene disponeres av mer effektive aktører. Full effekt av dette oppnås ikke grunnet avgiftens forskjellsbehandling av aktører med ulikt lønnsomhetsutgangspunkt. Aktører kan være effektive, men samtidig ha svak lønnsomhet, og en avgift kan tvinge disse ut av næringen. I motsatt retning trekker det at en høy skatt på gevinst ved salg av kvoter kan skape en «lock-in» effekt for innehavere av fisketillatelse, som opplever at utgang fra næringen blir mindre gunstig enn

tidligere, og svært kostbar. Dette vil til en viss grad forhindre at fiskekvotene overføres fra ineffektive aktører til effektive og slik redusere den økonomiske effektiviteten.

Kvoteutvekslingsmulighetene gjennom markedsplassen vil i noen grad tilrettelegge for økt effektivitet.

Ressursavgiften vil ha vridende effekter som reduserer den økonomiske effektiviteten. Marginalt lønnsomme fiskeri vil kunne bli ulønnsomme og falle bort. Avgiften vil også gi skjeve investeringsincentiver og medføre teknologivalg som ikke er samfunnsøkonomisk optimale. Dette vil videre kunne ha negative effekter for påfølgende ledd i verdikjeden.

Med færre fartøy er det rimelig å anta at fiskeflåten vil bli konsentrert rundt færre områder. Dette vil trolig medføre en positiv effektiviseringseffekt hos de gjenværende fiskeforedlingsanleggene. Dette som følge av økte muligheter for utnyttelse av skalafortrinn hos disse, men også gjennom mer effektive førstehåndsmarkeder.

Markedsplassen for kvoter vil også bidra positivt i forhold til verdikjedens markedsorientering gjennom raskt å kunne respondere på markedsendringer gjennom flytting av kvoter til fartøy, redskap eller områder der marginene er større.

Å fjerne kondemneringskrav og avkortingsregler vil redusere administrative kostnader – både i næring og forvaltning. En moderat avgift på førstehåndsomsetning av fisk vil være relativt lett å implementere og drifte, og bare medføre en liten økning i de administrative kostnadene.

Også markedsplassen for kortsiktig kvoteutveksling synes relativt rimelig å etablere og drifte, men vil kreve noe høyere administrative ressurser enn nullalternativet. Noe større administrasjonsbehov må forventes når det gjelder skattlegging av gevinster fra kvoteomsetning. Det vil også kreve et klart utformet regelverk i forkant av implementeringen, for å unngå skattemotiverte tilpasningsmuligheter.

Kontrollen med, og fordelingen av strukturkvoter ved hjemfallet, vil medføre ressursbruk i forvaltningen. Denne vil være tilsvarende som i nullalternativet. Arbeidsmengden forbundet med dette vil være begrenset. Samtidig vil det være viktig å avklare tidlig hvordan hjemfallet skal gjennomføres.

Det administrative arbeidet med å sørge for at gruppekvotene fiskes opp vil bli vesentlig redusert som følge av at store deler av de nødvendige omfordelingene ivaretas i et marked og flere av dagens fleksibilitetsøkende ordninger kan bortfalle.

Fleksibilitet

Markedsplassen for utveksling av kvoter vil utgjøre en klar forbedring av fleksibiliteten for næringsaktørene, selv med restriktive begrensninger på tillatt utvekslet volum. Denne tillemplingen av dagens system vil øke fartøyenes tilpasningsevne for å utnytte fangstkapasiteten. Oppsplittingen av kvotepakkene vil sammen med kvoteutvekslingsmarkedsplassen bidra til at fartøy i større grad enn i dag evner å utnytte eventuelle spesialiserings- og diversifiseringsgevinster.

Systemets evne til å håndtere eksterne sjokk svekkes noe gjennom bruken av en ressursavgift på førstehåndsverdi. Avhengig av størrelsen på avgiften vil næringsaktørene erfare at avgiften medfører eller forverrer perioder med svake resultater. Dette vil også medføre press for endringer i systemet fra næringsaktørene.

Legitimitet

Fartøygruppen under 11 meter har så langt ikke kunnet benytte seg av strukturvoteordningen. Det innføres i Modell 1, og representerer en endring med sterkere prioritering av økonomisk bærekraft. Konsekvensen av dette virkemidlet vil være redusert antall fartøy og sysselsetting i denne gruppen. Dette vil igjen bety lavere sosiale bidrag, gjennom redusert aktivitet i mange kystsamfunn. En del kystsamfunn vil samtidig trolig oppleve økt aktivitet, men den samlede effekten vil være negativ. Bedre økonomiske resultater for de gjenværende fartøyene, og de ringvirkningene dette skaper, vil delvis motvirke dette. Mange fartøyeiere i denne gruppen har allerede posisjonert seg med flere fiskefartøy og -tillatelser, slik at deler av den negative sosiale effekten allerede er realisert.

For øvrige flåtegrupper videreføres i hovedsak dagens restriksjoner i modellen, med unntak av en del elementer (kondemneringskrav, avkortningskrav og færre reguleringsgrupper) som vil øke strukturgraden i disse flåtegruppene noe. Disse endringene vil ha tilsvarende negative effekter på sosiale mål og representerer en noe sterkere prioritering av økonomiske hensyn.

På den andre siden vektlegges sosiale hensyn også noe sterkere i denne modellen gjennom ressursavgift og skattlegging av kvotesalgsgevinst. Det kan ligge legitimitetsmessig problematikk i hvordan avgift og skatt anvendes. I dagens generelle oppfatning av politiske mål er det kystsamfunnene som primært skal nyte godt av fiskeriene gjennom økt aktivitet og sysselsetting. Dersom ikke avgiftene og skatteinntektene kommer kystsamfunnene til gode, vil man ikke oppnå sterk positiv legitimitetseffekt. Det vil også være svært vanskelig å definere hva som er kystsamfunn. Full nytte av dette virkemidlet krever dermed trolig at det etableres en ny legitimitetskjede der storsamfunnet i sterkere grad inkluderes.

Etter vår vurdering vil det være dårlig samsvar mellom den praktiske implementeringen av modellen, og dagens generelle oppfatning av de fiskeripolitiske mål⁸, om at næringen skal bidra til økt aktivitet (sysselsetting og bosetning) i kystsamfunn. Flåtegruppen under 11 meter, med sin relativt arbeidsintensive drift, har sterk symbolbetydning i forhold til dette målet.

Fiskeressursene defineres som samfunnets felles eiendom. Imidlertid er det en svært utbredt oppfatning blant interessentene at disse er privatiserte. En ressursavgift og skatt på kvotegevinster vil styrke opplevelsen av felles eiendom. Både gjennom provenyet og reduksjonen i kvoteprisene som genereres. Effekten avhenger noe av nivået på avgiften, og hvordan den posisjoneres. En avgift til dekking av forvaltningskostnader vil ikke ha stor positiv effekt. I denne modellen opprettholdes også tidsavgrensningen av strukturkvotene, som for mange har blitt et symbol på fiskeriene fellesressursnatur. Den faktiske effekten av dette virkemidlet er imidlertid begrenset, ettersom strukturkvotene i denne modellen fordeles blant kvoteinnehaverne ved utløp.

Om samfunnet oppfatter dette som at både økonomisk og sosial bærekraft er godt ivaretatt, er svært vanskelig å vurdere. Etter vår oppfatning, og med dagens verdiavveininger, vil dette samlet sett

⁸ For ordens skyld: De sist utrykte fiskeripolitiske målsettingene er integrert i de næringspolitiske, der hovedmålet i Meld. St. 10 (2015–2016) uttrykkes å være: «... *størst mulig verdiskaping i norsk økonomi, innenfor bærekraftige rammer [gjennom] effektiv bruk av samfunnets ressurser, økt innovasjon og omstillingsevne og bedrifter som lykkes i internasjonale markeder.*» I folks bevissthet står nok enda målsettingen om at fiskeripolitikken skal å bidra til «... *bosetning og sysselsetting langs kysten*» som sist uttrykt i St. Meld. 22 (2012–2013). Det kommer også til uttrykk i Havressurslovens § 7 d der det heter at departementet i forvaltningen av de viltlevende marine ressursene skal legge vekt på: «... *ei formålstenleg fordeling av ressursane, som mellom anna kan medverke til å sikre sysselsetjing og busetjing i kystsamfunna.*»

representere en moderat negativ legitimitetseffekt. Med en annen verdiavveining, der betydningen for kystsamfunnene nedtones og samfunnet generelt etableres som en del av legitimitetsskjeden, ville vurderingen kunne gått i positiv retning. En slik endring må komme i form av en god politisk prosess der et bredt kompromiss etableres og forankres i samfunnet.

Transparensen bedres gjennom fjerning av en rekke ordninger som kompliserer og vanskeliggjør forståelsen av kvotesystemet: Kondemneringskravet fjernes, avkortninger benyttes ikke lengre, det blir færre reguleringsgrupper, en fisketillatelse og færre ekstrakvoter. Man får ikke her full effekt av de felles forenklingene og tekniske justeringene siden tidsavgrensningen hindrer bruk av faste kvotefaktorer. Markedsplassen for kvoter vil føre til mindre overregulering og refordeling, og dermed at ordningene som i dag ivaretar disse kan fjernes eller reduseres i bruk. Selv om markedsplassen i seg selv kompliserer, vil dette vil lette forståelsen av systemet.

Transparensen i avveiningene mellom næringsaktørens og samfunnets interesser øker noe i denne modellen, siden det etableres en direkte kobling mellom ressursavgiften og skattlegging av kvotegevinster, på den ene siden, og inntekter for samfunnet på den andre. I dag er denne avveiningen diffus – næringsaktørens handlingsrom er begrenset, primært gjennom at overkapasitet skal sikre kystsamfunnene økt aktivitet. Sistnevnte beholdes i stor grad, men de ekstra inntektene bidrar i viss grad til økt transparens. Ordinære skatteinntekter og ringvirkninger fra fiskeflåtens aktivitet kommer naturligvis også samfunnet til nytte.

Redusert overregulering, som primært oppnås gjennom markedsplassen for kvoter, vil gi større forutsigbarhet i rammebetingelsene for næringsaktørene. Mindre bruk av ekstrakvoter vil også bidra positivt i forhold til dette aspektet. Nærmere spesifisering av hvordan hjemfalte strukturkvoter skal anvendes vil virke tilsvarende, selv om effekten er relativ liten ettersom det allerede er etablert en sterk forventning om dette blant næringsaktørene.

Myndighetenes handlingsrom påvirkes av enkelte elementer i denne modellen. Redusert bruk av ekstrakvoteordninger vil redusere handlingsrommet. Det samme vil en klarere spesifisering av at hjemfalte strukturkvoter skal fordeles blant næringsaktørene. Inntektene fra ressursavgift og skatt på kvotesalgsgvinster vil kunne benyttes til økt handlingsrom. Samlet sett vurderer vi endringene som små i forhold til dagens system.

Øvrig

Det er rimelig å anta at spesielt innføring av strukturkvoteordning for fartøy under 11 meter vil forsterke de pågående sentraliseringseffektene. Noen kystsamfunn vil bli vinnere i et slikt nullsumspill, andre taper.

Disse sentraliseringstrekkene vil også ha implikasjoner for samiske interesser. I modellen er det forutsatt at strukturordningene utvides til gruppen under 11 meter. Det er i denne gruppen de fleste samiske aktørene i lukket gruppe befinner seg, slik at det er rimelig å forvente at det blir færre samiske innehavere av fisketillatelser i lukket gruppe. Hvorvidt summen av kvoter for samiske fiskere endres er ikke mulig å forutsi.

Etter vårt syn er det lite i forslaget som systematisk endrer dagens fordeling av fisketillatelser ut over gruppen under 11 meter. Vi forventer en litt sterkere fremtidig strukturering, endringstakt som i dag, men det er vanskelig å anslå effektene aggregert sett, eller på regionalt eller kystsamfunnsnivå. Fordelingen av fisketillatelsene er et nullsumspill, der noen regioner og kystsamfunn vil være vinnere

– andre vil tape. Den endelige effekten avhenger av så spesifikke forhold rundt aktørenes atferd at det ikke kan forespeiles i forkant.

4.2 Modell 2: Statlig kvotebeholdning

I Modell 2 tilføres staten en beholdning av kvoter. Denne kan anvendes til ulike formål, mens næringen gis anledning til friere å disponere sine kvotefaktorer for å oppnå større effektivitet og fleksibilitet. Primært skal staten leie ut kvotene for ett år av gangen, hvilket i praksis tilsvarer en måte å innkassere ressursrente i denne modellen.

Nærmere spesifisering av modellen

Strukturkvoteordningen erstattes med en sammenslåingsordning for fisketillatelser. Dagens tidsbegrensede strukturkvoter konverteres til ordinære kvotefaktorer, og de frigjorte kvotefaktorene overføres til statens kvotebeholdning. Vi har lagt alternativet med 7,5 prosent diskonteringsrate som illustrert i Tabell 21 i kapittel 7.6 (Vedlegg) til grunn i vurderingene. Sammenslåingsordningen er uten forhåndsfastsatt tidsbegrensning. Som i Modell 1 vil også Modell 2 ha begrensninger i form av geografiske restriksjoner, gruppeinndeling, kvotetak samt regulering av maksimal eierskapskonsentrasjon. Modellen vil også ha en avkortning ved bruk av sammenslåingsordningen som tilfaller statens beholdning som vil virke som en begrensning.

Fartøy i gruppene med hjemmelslengde som ikke har hatt tilgang til strukturordningene inkluderes i den nye ordningen. Det etableres en markeds plass for utveksling av kvoter som i Modell 1. Restriksjonene vil være noe mer liberale med tanke på grad av utveksling som tillates. Aktørene vil her begrenses gjennom en andel av verdien av deres kvotebeholdning.

Statens kvotebeholdning utveksles på samme markeds plass. Dette vil øke tilbudet av «årskvoter». Det kan utformes spesielle betingelser tilknyttet leie av statens beholdning, eksempelvis geografiske eller krav til redskap. Utleie av statens kvotebeholdning vil begrenses til gruppene som har avgitt kvoteandeler.

Ressursrenteinnkreving vil i denne modellen gjøres gjennom utleie av statens kvotebeholdning.

Effektivitet

Den prinsipielle forskjellen i forhold til effektivitet er at tidsavgrensningen opphører, kondemneringskravet bortfaller, kvotepakker oppsplittes, samt at aktørene skal velge sin portefølje av kvotefaktorer, vitende om at staten vil tilby en mengde kvoter for ett års utleie.

Vi diskuterte effektene av tidsavgrensning i kapittel 3.2.1. Kapasitetstilpasningen blir noe bedre uten tidsavgrensning. Bortfall av kondemneringskrav og oppsplitting av kvotepakker vil også tilrettelegge for bedre kapasitetstilpassing for aktørene. Bruken av avkortning ved kvotesammenslåing vil isolert sett føre til en noe lavere utnyttelse av ordningen enn ellers som beskrevet i kapittel 3.2.4. I nullalternativet som vi sammenligner mot er det imidlertid avkortning på strukturkvoter i kystflåten, i tillegg til at strukturkvotene er tidsavgrenset til 20 år⁹. Gitt moderate avkortningssatser, forventer vi

⁹ Med en diskonteringsrente på 7,5 prosent vil en avkortning på 39 og 24 prosent for henholdsvis kyst- og havfiskeflåten utgjøre samme nåverdi gitt at kvotefaktoren genererer en konstant kontantstrøm.

en viss økning i tilbøyeligheten til å benytte kvotesammenslåing og dermed noe bedre kapasitetstilpasning enn i nullalternativet.

Med muligheten til å leie kvoter fra andre fiskefartøy og fra staten, står rederiene ovenfor en strategisk beslutning om kapasitet og en operasjonell budgivingsstrategi, der begge avhenger av hverandre. Deres primære valg blir hvilken fartøytype av hvilken størrelse med påfølgende kapasitet som de skal velge. På kort sikt er denne gitt, men variabel på litt lengre sikt. Noen kan velge en strategi der de bare baserer seg på kvotefaktorer, noen kan kombinere kvotefaktorer og kjøp av kvoter, mens andre kan basere driften bare på kjøp av kvoter. Omfanget av statens utleie vil ha betydning for tilpasningen, og det samme vil graden av overkapasitet som fastsettes av andre begrensninger som eksempelvis kvotetak. Konvertering av eksisterende kvotefaktorer vil medføre en relativt liten tilbudsøkning av kvoter i markedet, i størrelsesorden 20 prosent (se kapittel 7.6). Med realistiske forutsetninger om begrensningene, vil fiskeflåten ha en viss overkapasitet som setter den godt i stand til å håndtere et slikt utleieomfang. Dette betyr at utleie av kvoter i liten grad påvirker kapasitetstilpasningen.

Å introdusere strukturmuligheter til de flåtegruppene som hittil ikke har hatt anledning til det vil bety en vesentlig reduksjon av overkapasiteten i disse gruppene. Dette vil gi økt verdiskaping. Muligheten til å utveksle kvoter i løpet av året kan også ha positive implikasjoner for kapasitetstilpasningen. Den forbedrede muligheten til å håndtere usikkerhet kan sette fartøyene bedre i stand til å utnytte kvotefaktorsammensetninger som gir høyere effektivitet, men som uten fleksibilitetsmuligheten er mindre attraktive.

Endringene vil også ha betydning for organisering av verdikjeden og markedsorientering. Det er rimelig å anta at økt strukturgrad vil gi noe større konsentrasjon i fiskeflåten. Dette igjen vil gi større konsentrasjon i foredlingsindustrien og legge grunnlaget for mer velfungerende førstehåndsmarked og økt realisering av skalafortrinn i foredlingsaktiviteten. Samlet sett vil dette øke verdiskapingen i kjeden sett under ett. Samtidig vil konsolideringen i fiskeflåten for noen fiskerier kunne gi noe sterkere incentiver til fangsteffektiv adferd og å benytte fangsteffektiv teknologi enn ellers. Isolert sett kan dette ha negativ betydning for den videre verdikjeden, men det må her presiseres at effekten for verdikjeden som helhet er økt verdiskaping. Eventuell redusert verdiskaping nedstrøms i verdikjeden vil mer enn oppveies av positive effekter i flåteleddet.

De administrative kostnadene hos både forvaltning og næringsaktører blir noe lavere som følge av at man ikke trenger følge opp levetiden på tillatelser. Dermed unngås et betydelig arbeid forbundet med tilpasningen til situasjonen etter hjemfall. Å fjerne kondemneringskrav vil redusere de administrative kostnadene – både i næring og i forvaltning. Etablering og drift av utleie av statens kvotebeholdning vil kreve administrative ressurser, både hos forvaltningen og næringsaktørene. I forhold til de totale kostnadene til disse vil omfanget være begrenset.

Det administrative arbeidet med å sørge for at gruppekvoteene fiskes opp vil bli vesentlig redusert som følge av at store deler av de nødvendige omfordelingene ivaretas i et marked, og slik at flere av dagens fleksibilitetsøkende ordninger kan fjernes. Samtidig vil det kreve noe mer administrative ressurser å etablere og drifte markedsplassen for kvoter. Samlet sett betyr det at man i Modell 2 oppnår en viss forbedring av effektiviteten i forhold til nullalternativet.

Fleksibilitet

Den fremste påvirkningen av fleksibilitetskriteriet er muligheten til å utveksle kvoter. Effektene av dette er generelt beskrevet i kapittel 3.3. Her tillates fartøyene å utveksle kvoter i størrelsesorden 20 prosent av forventet fangstverdi fra kvotefaktorene de besitter, anslagsvis basert på fjorårets førstehåndspriser. Andelen av kvantum kan dermed avvike betraktelig fra 20 prosent-begrensningen avhengig av om det er høy- eller lavprisarter som utveksles. Dette vil representere en vesentlig forbedring av mulighetene til kortsiktige tilpasninger for å utnytte fangstkapasiteten i forhold til nullalternativet, men også en viss forbedring i forhold til begrensningene i Modell 1. Aktørene avgrenses imidlertid for å utnytte alle mulighetene som ligger i kvoteutveksling gjennom begrensningen i andelen som tillates utvekslet. Effekten er sannsynligvis avtagende med økende andel, men fartøy kan i ulike situasjoner ha stor nytte av å utveksle relativt store andeler av sine kvoter på enkeltarter.

Muligheten for å leie kvoter fra staten vil også bedre aktørenes evne til å skreddersy sine kvoteporteføljer ved inngangen til et fangstår eller i løpet av året, sett i forhold til nullalternativet. Aktørene settes i stand til å respondere på usikkerhet som er forutsigbar på ett års sikt.

Muligheten for å tilegne seg kvote fra både andre aktører og staten vil sette aktørene bedre i stand til å utnytte spesialiserings- og diversifiseringsgevinster. Spesialisering primært som følge av at man kan oppnå høyere fangst av enkeltarter samt redusere risiko som ligger i variasjonene i kvoter mellom år. Diversifisering vil bedres gjennom at man kan selge kvoter man ikke har kapasitet til å fiske i perioder der flere arter tilfeldigvis skulle være på høye kvotenivå samtidig.

Systemets evne til å håndtere eksterne sjokk bedres noe. Gjennom utleie av sin beholdning vil staten bære en del av risikoen som ligger i endrede markedsforhold og priser og slik stabiliseres fartøyenes inntjening. Ved eventuelle nye arter kan man benytte utleie av kvoter i sin helhet som fordelingsmekanisme og slik unngå uheldig kapasitetsoppbygging og posisjonering i introduksjonsfasen.

Legitimitet

Modell 2 innebærer relativt store endringer i kvotesystemet, og har større implikasjoner for legitimiteten enn Modell 1. Hovedutfordringen fra nullalternativet søkes her forbedret gjennom å frita næringen fra en betydelig del av de særegne samfunnsoppgavene den innehar i dag, gjennom en noe større vektlegging av lønnsomhet, med avkastning til samfunnet via statens salg av sin kvotebeholdning. Dette krever en grundig og inkluderende politisk prosess, for å kunne komme frem til et omforent kompromiss med dette som utfall.

Bidraget til samfunnet og flåtens underliggende lønnsomhet vil endres også med denne modellen. Som i Modell 1 innføres det strukturkvoter for fartøy under 11 meter. Dette gir økt prioritet til økonomiske hensyn isolert sett. Konsekvensene vil være redusert aktivitet og sysselsetting for denne gruppen og lavere sosiale bidrag i mange kystsamfunn. En del kystsamfunn vil samtidig trolig oppleve økt aktivitet, men den samlede effekten vil være negativ. Bedre økonomiske resultater for gjenværende fartøy og ringvirkningene dette skaper vil delvis motvirke dette. Mange fartøyeiere i denne gruppen har allerede posisjonert seg med flere fiskefartøy og -tillatelser, slik at deler av den negative sosiale effekten allerede er realisert.

For andre flåtegrupper innføres det virkemidler som øker strukturgraden og har tilsvarende effekter for sosiale elementer som sysselsetting og aktivitet i kystsamfunn, samt konsentrasjon av aktiviteten. Dette gjelder, som i Modell 1, kondemneringskravet, noen avkortningsordninger og færre reguleringsgrupper. I tillegg oppheves tidsavgrensningene på strukturkvoter, som vil virke i samme retning.

Avkortningen av strukturkvoter vil gi mindre bruk av ordningen, og samlet sett antar vi ikke at dette vil påvirke strukturgraden i forhold til Modell 1. Også i denne modellen medfører endringene positive sosiale effekter gjennom ringvirkningene (skapt av bedre økonomiske resultater), noe som vil delvis motvirke de beskrevne negative effektene. Samlet sett representerer disse endringene også en sterkere prioritering av økonomiske hensyn. Inntektene fra utleiemarkedet vil bidra positivt i forhold til sosiale hensyn. Med dagens verdigrunnlag for næringen vil full effekt av utleieinntektene kreve at det etableres en betydelig kobling mellom disse inntektene og effekter i kystsamfunn. Det vil imidlertid være vanskelig å avgrense hvilke kystsamfunn dette skal gjelde. En betydelig del av nytten fra utleieinntektene vil derfor trolig i større grad komme storsamfunnet til gode. Full nytte av den potensielle legitimitetseffekten fra dette virkemidlet krever da at det etableres en ny legitimitetskjede der storsamfunnet i sterkere grad inkluderes.

Samlet sett vil det fortsatt være dårlig samsvar mellom med oppfatningen av et fiskeripolitisk mål om aktivitet i kystsamfunn og modellens praktiske resultater, tilsvarende som i Modell 1 og også nullalternativet. Endringene for den symboltunge fartøygruppen under 11 meter vil etter vår oppfatning bidra sterkt til en slik opplevelse.

Som for ressursavgiften i Modell 1 kan statens kvotebeholdning og utleien av disse kvotene bidra til å styrke oppfatningen av fiskeressursene som felles eiendom. Det er viktig å være oppmerksom på at størrelsen vil avhenge av hvordan myndighetene organiserer utleien av kvoter og at ulike valg kan medføre betydelig reduserte inntekter. Dersom markedene avgrenses til reguleringsgruppene der statens beholdning hadde sitt opphav, vil dette føre til at gruppene bidrar ulikt til utleieinntektene. Dette vil svekke fellesressursopplevelsen, og redusere inntekspotensialet.

I denne modellen fjernes tidsavgrensningen på strukturkvoter, noe som vil ha motsatt virkning, i alle fall på kort sikt. Som nevnt er den faktiske effekten av tidsavgrensningen i dagens system begrenset, ettersom den bare gjelder strukturkvoter og ikke grunnkvotene. Det er også skapt sterke forventninger om at strukturkvotene skal konverteres til grunnkvoter ved utløp, dog fordelt på alle gjenværende aktører i de aktuelle reguleringsgruppene.

Det er svært vanskelig å vurdere om samfunnet vil oppfatte dette som om både økonomisk og sosial bærekraft er godt ivaretatt. Etter vår oppfatning, og med dagens verdiavveininger, vil dette samlet sett representere en moderat negativ legitimitetseffekt. Som vi har vært inne på vil denne vurderingen kunne endres i positiv retning om det etableres en annen verdiavveining, der betydningen for kystsamfunnene nedtones og storsamfunnet etableres som en del av legitimitetskjeden. Dette må komme i form av en god politisk prosess der et bredt kompromiss oppnås.

Transparensen i systemet økes som følge av at en rekke kompliserende ordninger avvikles. Dette vil være tilsvarende som i Modell 1, men i tillegg oppnår man ytterligere positiv effekt av å fjerne tidsavgrensningen. Markedsplassen for kvoter med sine begrensninger vil virke noe kompliserende. Bruken av overregulering og refordelinger kan sannsynligvis helt bortfalle i denne modellen, noe som vil mer enn veie opp for dette. Faste kvotefaktorer vil også gi forsterke transparensen rundt hvem som disponerer fiskeressursene.

Samfunnsinteressen ivaretas direkte gjennom inntektene fra leiemarkedet. Dette vil også bety en klarere og mer konsistent avveining mellom ulike interesser. Som nevnt er dagens bidrag fra næringa til samfunnet langt mindre direkte og utydelige. Det er heller ikke god konsistens mellom de relevante

oppfatninger av fiskeripolitiske mål. Også i denne modellen er avveiningen mellom samfunnets og næringens interesser noe uklare, siden modellen legger opp til fortsatt overkapasitet, som vil bidra med positive aktivitetseffekter, direkte og indirekte, i både kyst- og øvrig samfunn.

Med den beskrevne konverteringsmetoden vil bidraget til statens kvotebeholdning variere mellom flåtegruppene. Grupper med høy strukturgrad vil bidra med en høyere andel av sin gruppekvote. Når utleien skjer innad i de samme gruppene, vil også bidraget av leieinntekter variere mellom gruppene og mellom individuelle fartøy. Dette kan ikke sies å bidra til klarhet i avveiningene mellom ulike grupper av næringsaktører.

Redusert overregulering og bedre mulighet til å sette sammen kvoteporteføljer vil gi større forutsigbarhet i rammebetingelsene for næringsaktørene. Det samme vil bortfall av tidsavgrensningen, noe som gjør forutsigbarheten samlet sett bedres ytterligere i forhold til Modell 1.

En statlig beholdning av kvoter gir forvaltningen betydelig større handlingsrom. Tidligere om-disponeringer er generelt blitt møtt med betydelig motstand fra mange fiskere, hvilket har svekket det reelle politiske handlingsrommet. Fiskerne vil i utgangspunktet ha en forventning om å disponere statens beholdning, men dersom dette oppnås gjennom et vederlag/leiepris er det rimelig å anta at motstanden mot alternative disponeringer vil være betydelig mindre. Samtidig er det viktig å være klar over at utnyttelsen av et slikt handlingsrom kan ha effektivitetsmessige implikasjoner. Spesielt dersom man forbeholder statens beholdning til små grupper eller korrigering av andre forhold som eksempelvis det sesongbaserte fiske. Også utleie av kvoter til vederlag under markedets betalingsvilje vil indusere betydelig uproduktiv profittsøking hos næringsaktørene.

Øvrig

At staten tilegner seg en kvotebeholdning vil etter all sannsynlighet få implikasjoner for den regionale fordelingen av verdiskaping og ringvirkninger. Det er rimelig å anta at virkemidlet vil forsterke de pågående sentraliseringseffektene noe. Dette som følge av at aktørene i sterke fiskerimiljø vil ha høy betalingsvilje for kvoter fra staten. Dette vil gi en noe sterkere overføring av kvoter fra utkantstrøk enn dagens strukturkvoteordning. Noen kystsamfunn vil bli vinnere i et slikt nullsumspill, andre taper.

Disse sentraliseringstrekkene vil ha implikasjoner for samiske interesser. I modellen er det forutsatt at strukturordningene utvides til gruppen under 11 meter. Det er i denne gruppen de fleste samiske aktørene i lukket gruppe befinner seg, slik at det er rimelig å forvente at det blir færre samiske innehavere av fisketillatelse i lukket gruppe. Hvorvidt summen av kvoter for samiske fiskere endres er ikke mulig å forutsi.

I enkelte land som har anvendt utleie av fiskekvoter har man opplevd problemer med strategisk samarbeid blant aktørene og lave utleiepriser. Effektive markeder for utleiekvotene vil derfor være viktig, da dette kan ha stor effekt på størrelsen på samfunnsbidraget.

4.3 Modell 3: Individuell tilpasning

I denne modellen skal bare næringsmessige hensyn ivaretas av kvotesystemet, slik at fiskerinæringen reguleres i retning av andre naturbaserte næringer som petroleum og vannkraft. Næringsaktører gis her stor frihet til å gjøre de tilpasninger de finner riktig for egen næringsaktivitet, noe som skal bidra

til høy økonomisk effektivitet. Dette innebærer ikke fullstendig frislipp, men at kvotefordelingen primært styres av den enkelte næringsaktør, innenfor de begrensninger som innarbeides i systemet.

Nærmere beskrivelse

I dag er kvotefaktorer knyttet både til et fartøy og juridisk person. I denne modellen fjernes koblingen til et bestemt fartøy. Dette betyr at fisketillatelser kan utveksles frikoblet fra transaksjoner av fartøy. Fartøyeiere står friere til å fiske kvotefaktorene de disponerer med det fartøy en finner hensiktsmessig. Kvoter kan også omsettes uten myndighetenes godkjenning.

Kvotetak per fartøy blir mindre relevant. Begrensninger på eierskap vil anvendes for å begrense konsentrasjon. Eksisterende strukturkvoter konverteres til tidsavgrensede og fordeles på reguleringsgrupper de kom fra. Det benyttes en diskonteringsfaktor som definerer fordelingen mellom de som ikke har og har strukturert. Disponeringen av kvotefaktorene overlates til næringsaktørene. Den kan selges eller leies ut innenfor reguleringsgruppene. Uønsket sterk konsentrasjon av eierskap vil kontrolleres gjennom strengere begrensninger enn dagens begrensninger på gruppekvote nivå. Det benyttes ikke avkortninger av kvoter som omsettes.

Det etableres også her en markedsplass for utveksling av kvoter gjennom kvoteåret. Hele kvoten kan utveksles. For å unngå passive kvoteforvaltere vil det stilles minimumskrav til andelen av inntekten til disponenten av fisketillatelsen som kommer fra eget fiske.

Systemet vil legge til rette for økende og høy realisering av ressursrente, og dermed også inntekt for staten gjennom innkreving. I denne modellen benyttes det auksjon av kontinuerlig hjemfalte kvotefaktorer for innkreving av ressursrente.

Effektivitet

Ved å frikople kvoter fra fartøy, samtidig som man fjerner tidsavgrensning, forventer vi betydelige forbedringer i kapasitetstilpasningen. I de øvrige modellene, inklusiv nullalternativet, begrenses utnyttelsen av fartøy i hovedsak av kvotetakene. Begrensningene i disponering av kvotefaktorer vil vanskelig kunne settes lavere enn i nullalternativet, slik at man i praksis vil ha høyere kvotetak. Dette betyr at aktørene blir bedre i stand til å utnytte fartøyenes kapasitet. Bortfall av kondemneringskravet og oppsplitting av kvotepakker forsterker denne effekten ytterligere. Samlet sett vil dette gi en flåtekapasitet som ligger nær den økonomisk optimale, med liten overkapasitet.

Bortfall av kvotetak vil også i større grad enn i dagens system likebehandle ulike fangstteknologier og sette aktørene bedre i stand til å utnytte eventuelle skalafortrinn eller produktbreddefortrinn («economies of scope»). I dagens system kan en aktør være avgrenset fra å investere i store nok fartøy til å realisere kostnadsfortrinn. Med fri kvoteportefølje vil slike kunne være de mest økonomisk effektive. Vi forventer derfor en positiv effekt på teknologivalget.

Med beskatning av ressursrenten vil kvoteprisene reduseres og senke inngangsbarrierene til næringen. Kvotene vil da i sterkere grad bli overført til mer effektive aktører. Dette vil bedre den økonomiske effektiviteten. De bedrede effektiviseringsmulighetene vil til en viss grad virke i motsatt retning og øke kvoteverdiene, slik at nettoeffekten blir avhengig av beskatningsgraden.

Som beskrevet for de foregående modellene, vil en konsolidering av fiskeflåten kunne ha positive effekter på verdikjedeorganiseringen og evnen til markedsorientering. Det vil samtidig bidra til mer velfungerende førstehåndsmarkeder som vil være bedre i stand til å prisdifferensiere på kvalitet.

Sentraliseringen blant foredlingsaktørene vil også gi grunnlag for større utnyttelse av skalafortrinn og spesialiseringsgevinster. Fortrinn gjennom etablering av klynger vil også enklere kunne realiseres. Samtidig vil fangsten konsentreres på færre fartøy, mest sannsynlig større og mer mobile, noe som gir lavere transaksjonskostnader for foredlingsaktørene. De positive effektene av disse forholdene vil her være større enn for Modell 1 og 2.

Økt gjennomsnittlig strukturgrad vil i noen fiskerier kunne gi noe sterkere prioritering av fangst-effektivitet¹⁰. I noen fiskeri kan dette kan bety noe lavere kvalitet på råstoffet og dermed noe reduserte muligheter for foredlingsindustrien. Dette kan bidra til å forklare kvalitetsproblematikken man erfarer i torskefiskeriene. I andre fiskeri, eksempelvis sildefiskeriene, kan markeds- og teknologiske forhold forklare at fangsteffektivitet har liten betydning for kvalitet (Asche *m. fl.* 2015). Denne effekten er etter vår vurdering liten. Det må her presiseres at effekten for verdikjeden som helhet er økt verdiskaping, der en eventuell redusert verdiskaping nedstrøms i verdikjeden vil mer enn oppveies av positive effekter i flåteleddet. Samtidig vil større kvotegrunnlag sette fiskeriaktørene bedre i stand til å investere i kvalitetsbevarende teknologier, noe som vil være positivt for den videre verdikjeden.

I denne modellen vil det kunne realiseres betydelige reduksjoner i administrasjonskostnader knyttet til kvotefordeling. Etablering og drift av systemet for hjemfall og auksjon av kvotefaktorer vil imidlertid kreve noe administrative ressurser. Begge forhold gjelder både for forvaltningen og næringsaktørene.

Dagens system krever betydelige administrative ressurser hos både næringsaktører og forvaltningen når kvoter skal overføres mellom fartøy med forskjellige eiere. Den nylige forenklingen i forbindelse med overdraging av fisketillatelser¹¹ gjør at det ikke vil være store forskjeller mellom dagens system og den foreskrevne frikobling mellom kvoter og fartøy i forhold til administrasjonskostnadene forbundet med overføring av fisketillatelser. Noe ekstra kostnadsbesparelser vil oppnås gjennom ytterligere forenkling av kvoteomsetning.

Fleksibilitet

Forenkling av overføringsprosessen for fisketillatelser kan også øke fleksibiliteten i fisket. Allerede i dag kan et fartøy omsette kvoter som er delvis fisket, både grunnkvoter og strukturkvoter, men saksbehandlingen tar noe tid, noe som tilsier at dette er lite egnet til å bedre den kortsiktige kvote-utnyttelsen.

Ved at kvoter kun er tilknyttet person kan man tenke seg at disponenten oppnår best økonomi ved å flytte kvoter mellom fartøy. Denne muligheten vil gi økt utnyttelse av kvoter og kapasitet innenfor året, og kvoteoverflytninger kan gjøres uten opphold. Der to eller flere redere finner det opportunt å seg imellom finne den best omforente løsningen med tanke på utnyttelsen og overføringer av felles kvoter,

¹⁰ Med innføring av eksklusive fisketillatelser i form av eksempelvis individuelle fartøykvoter unngår man kappfiske og oppnår derigjennom generelt økt kvalitet på fangsten og lengre sesong, begge positive for verdiskapingen for verdikjeden som helhet (Homans & Wilen, 2005). Reimer *et al.* (2014) forklarer at verdiskapings-effekten er summen av to motvirkende elementer. Incentivene fra individuelle kvoter reduserer intensiteten i fisket, mens konsolidering gjennom reduksjoner i antall fartøy vil virke i motsatt retning ettersom de gjenværende fartøyene øker sin innsats. Effekten på verdiskapingen for verdikjeden som helhet er klart positiv.

¹¹ Tidligere måtte fartøyet også følge med transaksjonen. Dette krevde et sett med søknader om eierendring, ervervstillatelse og overføring av fisketillatelser, noe som medførte betydelig ressurs- og tidsbruk administrativ. I tillegg måtte det et betydelig arbeid til i forbindelse med sikring av pantet långivere ofte har i fartøyet. Denne prosessen er nå betydelig forenklet ved at fiskerimyndighetene kan tildele tillatelsen dersom et annet fartøy oppgir tilsvarende tillatelse.

synes det også å være mulighet for det. I tillegg bidrar den kortsiktige kvotemarkedsplassen uten begrensninger til å lette kapasitetsutnyttelsen. Under dette regimet vil kvoteutnyttelsen bli nær optimal.

Spesialiserings- og diversifiseringsmuligheter vil kunne utnyttes fullt ut, og på en mye bedre måte enn i dag ettersom kvotetak og kvotepakker blir overflødige. Kvotesystemets robusthet vurderer vi lite påvirket i denne modellen, men en svak forbedring ettersom statens høyst midlertidige beholdning kan bidra til en buffer mot slike sjokk. Aktørenes verdsetting av langsiktige kvotefaktorer vil imidlertid påvirkes lite av forbigående sjokk.

Legitimitet

Modell 3 representerer de sterkeste endringer i kvotesystemet, med betydelige implikasjoner for legitimiteten. Næringen fritas her i all hovedsak fra utvidede samfunnsoppgaver og betraktes som normal næring. Dette vil være en betydelig endring og forenkling fra dagens komplekst sammensatte og utydelige legitimering av fiskeripolitikkenes mål og midler.

Bidraget til samfunnet og flåtens underliggende lønnsomhet endres kraftig og det vil bli betydelig færre fartøy, lavere sysselsetting og mindre ringvirkninger i både kystsamfunn og samfunnet ellers. Innføringen av strukturkvoter for fartøyene under 11 meter bidrar som i de øvrige modellene betydelig til dette, og symboleffekten denne har for de sosiale hensynene vil være betydelig negativ. Siden kvotetakene ikke vil være like restriktive som i dag, vil det bli større endringer for de øvrige reguleringsgruppene enn i de foregående modellene. Bedre kapasitetstilpasning og svært forbedrede fleksibilitetsmuligheter vil gi økt underliggende lønnsomhet i fiskeflåten og representere en sterkere prioritering av økonomiske hensyn i forhold til de sosiale. Fordelingen av virkningene knyttet til aktivitet og ringvirkninger vil i denne modellen være mer problematisk enn i de øvrige. Den forventede sterke rasjonaliseringen vil her opptre i kombinasjon med betydelig sterkere konsentrasjon og sentralisering av aktivitet og ringvirkninger. Igjen vil bedre lønnsomhet medføre positive sosiale effekter og til en viss grad komme kystsamfunnene til gode gjennom ringvirkninger.

En del av grunnrenten vil tilfalle staten gjennom at auksjon av kontinuerlig hjemfalte kvotefaktorer generere betydelige inntekter til fellesskapet. Det representerer et positivt bidrag sett opp mot de sosiale hensynene. Problematikken knyttet til kanalisering av inntekter til kystsamfunn gjelder for denne modellen på linje med de øvrige, og det vil være spesielt vanskelig å definere *hvem* dette gjelder. Full nytte av legitimitetseffekten krever at det etableres en ny legitimeringskjede der storsamfunnet også inngår.

I denne modellen behandles fiskeriene som en «normal» næring, uten andre eksplisitte samfunnsoppgaver og dermed en svært tydelig og sterk prioritering av økonomi fremfor den tradisjonstunge oppfatningen av sosial bærekraft. En slik avveining mellom interessene er transparent og konsistent og har høy legitimitet i andre sektorer. For fiskeriene representerer dette imidlertid et svært sterkt brudd med oppfatningen som deles av de aller fleste politiske partier og store deler av samfunnet. Denne forskjellen krever også en helt ny legitimeringskjede, der man ikke lengre kan benytte kystfiskeren og kystsamfunnene som representanter for samfunnet. Etablering av denne krever en vanskelig, grundig og inkluderende politisk prosess.

Kontinuerlig hjemfall av alle kvotefaktorer, og auksjon av disse, gir etter vårt skjønn en forbedring av oppfattelsen av fiskeressursene som fellesressurs, og vil bringe denne modellen i større samsvar med dette målet. Dette på grunn av at hjemfallet gjelder alle fisketillatelser, og ikke bare strukturkvoter.

Verdien av dette momentet senkes noe som følge av at det er vanskelig å kommunisere og forstå implikasjonene av virkemiddelet.

I forhold til de to øvrige modellene vil næringsutøverne gjennom de mer liberale mulighetene for kapasitetstilpasning, kvoteutveksling og bedring i verdikjedeorganiseringen oppnå betydelig høyere resultater. Med en innkreving av auksjonsproveny på nivå med de øvrige, betyr dette en større skjevhet i balansen mellom økonomisk og sosial bærekraft enn for de øvrige modellene. Om dette av samfunnet vil oppfattes som en god ivaretagelse av bærekraft er usikkert, men etter vår oppfatning, og med dagens verdiavveininger i bunn, representerer dette en betydelig negativ legitimitetseffekt.

Transparensen i selve kvotesystemet bedres betydelig som følge av nytten fra de felles forenklingene, og som følge av at man fjerner den kompliserende koblingen mellom fartøy og juridisk person i systemet. I denne modellen vil også begrensningene knyttet til kvotetak opphøre, noe som forenkler regelverket. Transparensen vil påvirkes noe negativt som følge av muligheten for ubyråkratiske kvoteoverflytninger mellom fartøy. Det vil fremstå klarere hvor store kvoter personer og selskap disponerer, noe som er positivt. Også her vil muligheten til utveksling av kvoter føre til mindre overregulering og refordeling, og gi økt transparens. Kontinuerlig hjemfall vil være noe mer komplisert i forhold til dagens tidsavgrensningssystem.

Inntektene fra auksjonen av kvotefaktorer gir en klarere avveining mellom samfunnets og næringsens interesser enn dagens system, der samfunnet mer indirekte tilgodeses gjennom overkapasitet og de ringvirkninger denne skaper. Disse effektene vil i stor grad bortfalle i denne modellen, ettersom fiskeflåten vil være svært godt tilpasset ressursgrunnlaget. Ut over skattlegging tillegges få nærings-spesifikke samfunnsoppgaver. Dette vil gi vesentlig økt transparens og konsistens i avveiningene i forhold til nullalternativet.

Redusert overregulering, faste kvotefaktorer og muligheten til å bedre sette sammen kvoteporteføljer vil gi større forutsigbarhet i rammebetingelsene for næringsaktørene. Det samme vil bortfall av tidsavgrensningen. Aktørene vil oppleve betydelig reduserte transaksjonskostnader knyttet til investeringer i fartøyenes kvotegrunnlag og også med tanke på hvilke fartøy man ønsker å anvende i fisket. Dette vil også bidra med økt forutsigbarhet. Det vil være betydelig mindre bruk av ekstravoteordninger som også gir mer stabile rammebetingelser. Når myndighetene først har valgt et slikt system for fiskeriforvaltningen, vil det også vanskeliggjøre større endringer uten uheldige effektivitetssimplikasjoner. Det vil trolig også være vanskelig juridisk å innføre større endringer. Dette trekker forutsigbarheten opp, men vil tilsvarende være negativt for delkriteriet myndighetenes handlingsrom. Med kontinuerlig hjemfall vil aktørene være avhengige av å vinne frem i en usikker auksjon for å opprettholde sine kvoteporteføljer. Dette vil bidra med usikkerhet for næringsaktørene.

Handlingsrommet for forvaltningen i en slik forvaltningsmodell vil være betydelig mindre. For å oppnå god kapasitetstilpasning, er det viktig at aktørene har forutsigbare rammebetingelser. Endringer i disponeringene av kvoter vil øke usikkerheten og møte sterk motstand fra næringsaktørene. Vår vurdering er at politisk motiverte endringer i praksis vil være vanskelig. Handlingsrommet i forhold til nullalternativet trekkes ytterligere ned som følge av at man ikke har muligheten til å omdisponere hjemfalte strukturkvoter, men dette motvirkes til en viss grad av hjemfallet av kvotefaktorer. Disse skal primært benyttes for ressursrenteinnkreving, men vil også prinsipielt kunne benyttes for å gi handlingsrom. Det kan også legges føringer for auksjonen av disse kvotefaktorene for å ivareta ulike politiske ønsker. Staten vil beholde sin råderett over de ekstrakvoter som tas av toppen og eventuelle

begrensninger lagt inn i modellen, men sistnevnte kategori blir det få igjen av og dermed færre parametere under myndighetenes kontroll.

Øvrig

Denne modellen vil gi betydelig regionale implikasjoner. Det er rimelig å anta at virkemidlet vil forsterke de pågående sentraliseringseffektene betydelig. Dette som følge av at aktørene i sterkere fiskerimiljø vil ha høyest betalingsvilje for kvoter fra staten. Dette vil gi en noe sterkere overføring av kvoter fra utkantstrøk enn dagens strukturkvoteordning. Også foredlingsaktiviteten, som trolig har større betydning for bosettingen i utsatte kystsamfunn, vil i større grad bli sentralisert til sterke fiskerimiljø med denne modellen. Dette vil bety at noen relativt få kystsamfunn vil øke sin aktivitet, mens vesentlig flere vil miste aktivitet

Disse sentraliseringstrekkene vil ha implikasjoner for samiske interesser. I modellen er det forutsatt at strukturordningene utvides til gruppen under 11 meter. Det er i denne gruppen de fleste samiske aktørene i lukket gruppe befinner seg, slik at det er rimelig å forvente at det blir færre samiske innehavere av fisketillatelser i lukket gruppe. Hvorvidt summen av kvoter for samiske fiskere endres er ikke mulig å forutsi.

Differensieringen av flåten vil også måtte delvis ivaretas gjennom krav til fartøyparametere for å inneha kvotefaktorer. Eksempelvis kan det tilknyttes et krav om at den bare kan fiskes av fartøy under 11 meter og/eller eierens bosted/hovedkontoradresse (for å ivareta geografisk fordeling). Det kan også knyttes et aktivitetskrav til disponeringen av kvoter, gjennom at et gitt nivå av selskapets/personens inntekt må komme fra fiskeriaktivitet.

4.4 Oppsummering og sammenligning kvotemodeller

Vi har i dette kapitlet vurdert tre ulike kvotemodeller etter kriteriene effektivitet, fleksibilitet og legitimitet. Våre vurderinger av modellene i forhold til nullalternativet er oppsummert i Tabell 14.

Når det gjelder effektivitet, er Modell 1 vurdert å gi en moderat forbedring, Modell 2 noe sterkere forbedring, mens Modell3 gir en kraftig positiv effekt. Dette skyldes i all hovedsak at sistnevnte gir grunnlag for tilnærmet optimal kapasitetstilpasning, mens de øvrige har om lag samme effektive begrensning av kvotesammenslåingsmulighetene som dagens system. Strukturkvoter for fartøyene under 11 meter og bortfall av ulike andre hindre for kapasitetstilpasningen trekker noe opp for modellene 1 og 2 i forhold til dagens system. For Modell1 trekker fortsatt tidsavgrensning, vridende effekter som følge av ressursavgiften og skattlegging av kvotegevinster effektivitetseffekten ned i forhold til de øvrige modellene.

I Modell 2 svekkes effekten i forhold til de øvrige av at kvoteprisene ikke reduseres, noe som opprettholder disse inngangsbarrierene. I tillegg hemmes kapasitetstilpasningen av at strukturkvoter avkortes til statens beholdning.

Når det gjelder verdikjedeeffekter og markedsorientering, vurderes alle modellene å bidra positivt, men med størst effekt i Modell 3 og minst i Modell 1. Førstnevnte oppnår stor positiv effekt gjennom en betydelig konsolidering av både fiskeflåten og foredlingsindustrien som igjen legger grunnlaget for positive effekter både direkte i den gjenværende foredlingsindustrien, men også gjennom mer velfungerende førstehåndsmarkeder. Også i de øvrige modellene er det slike effekter, men i betydelig

mindre grad. Kvoteutvekslingsmarkedet bidrar positivt i alle modellene gjennom gode prissignaler og lave transaksjonskostnader. Vridende effekter i Modell 1 trekker disse positive effektene ytterligere ned.

Alle modellene har positiv effekt på administrasjonskostnadene, og forskjellene er ikke store mellom modellene. De felles forenklingene bidrar positivt for alle, og fleksibilitetsøkende ordninger kan i stor grad bortfalle. Driften av markedsplassen for kvoter trekker opp. For Modell 1 trekker det ned at strukturkvoteordningen ikke bortfaller, mens den statlige beholdningen vil kreve ressurser både i Modell 2 og 3.

Også når det gjelder fleksibilitetskriteriet kommer Modell 3 klart best ut med tilnærmet full utnyttelse av investeringene og utnyttelse av potensielle gevinster knyttet til spesialisering og diversifisering. Modellene 1 og 2 gir en viss forbedring, i all hovedsak knyttet til muligheten for utveksling av kvoter. Modell 2 vurderes noe høyere enn Modell 1 grunnet en noe mindre restriktiv markedsplass for kvoter samt det økte tilbudet av kvoter fra statens beholdning.

Legitimitetsvurderingene er vanskeligere og med større innslag av subjektivitet. I alle modellene vil det være en viss økning i strukturgraden i flåten. Dette representerer økt vekt på økonomisk bærekraft og vil til en viss grad gå på bekostning av elementer som ivaretar sosiale hensyn. Strukturkvoteordning under 11 meter, som gjelder for alle modellene, vil med en uendret legitimeringskjede være spesielt problematisk. Innføring av ulike former for tilleggsbeskatning av primært ressursrente kan tolkes som en eksplisitt vektlegging av sosiale hensyn for alle modellene. Denne er forutsatt å være moderat, og kan ikke enkelt knyttes til kystsamfunnene. Full positiv legitimitetseffekt av et slikt virkemiddel krever et klart og bredt politisk kompromiss som etablerer en ny verdiavveining og legitimeringskjede, der de sosiale hensynene i større grad også inkluderer samfunnet generelt.

I Modell 1 og 2 vil de konsoliderende effektene være lavere enn for Modell 3, og det vil her være bedre balanse mellom sosiale og økonomisk bærekraft målt ut fra dagens verdiavklaringer. Forenklingene bidrar til et mer transparent system i alle modellene. Transparensen er noe sterkere i Modell 3, spesielt ettersom Modell 1 beholder tidsavgrensning av strukturkvoter og ikke evner å etablere faste kvotefaktorer. Forutsigbarheten for næringsaktørene forbedres i alle modellene, men er klart sterkest i Modell 3. Denne økte forutsigbarheten går imidlertid i betydelig grad på bekostning av myndighetenes handlingsrom, som er kraftig redusert i Modell 3. I Modell 2 gir statens beholdning av kvoter noe økt handlingsrom i forhold til nullalternativet. Med klarere spesifisering av hvordan tidsavgrensede kvoter skal håndteres trekkes handlingsrommet noe ned for Modell 1. For alle modellene gir inntektene fra beskatning økt handlingsrom.

Tabell 14 Oppsummering kvotemodeller

	Modell 1			Modell 2			Modell 3		
Effektivitet									
Kriterier	ØE	MO	AK	ØE	MO	AK	ØE	MO	AK
Fleksibilitet									
Kriterier	UI	S/D	ES	UI	S/D	ES	UI	S/D	ES
Legitimitet									
Kriterier	B	TF	MH	B	TF	MH	B	TF	MH

5 Fartøygruppen under 11 meter (13 m) hjemmelslengde

I lukket kystgruppe i fisket etter bunnfisk (torsk, hyse og sei) i nord er størrelsesgruppen under 11 meter hjemmelslengde den mest tallrike. Ved årsskiftet 2015/2016 utgjorde disse 1 183 av til sammen 1 811 fartøy med slik deltakeradgang (65 prosent). Av disse 1 183 var 985 fartøy også faktisk mindre enn 11 meter største lengde (83 prosent).

I lukket kystfartøygruppe etter NVG-sild var det høsten 2015 totalt 285 deltakeradganger, hvorav 80 med hjemmelslengde under 11 meter (56 med hjemmelslengde over 10 m). Av totalt 219 deltakeradganger i lukket kystnotgruppe etter makrell er 156 tilhørende fartøy med hjemmelslengde under 13 meter. For garn- og snøregruppen er det totalt 202 deltakeradganger, hvorav 159 er under 13 meter, og 125 mellom 10 og 13 meter. Som følge av redskapsfleksibilitet ble størstedelen av deres kvantum tatt med not i 2015.

I tillegg til at det er mange flere i lukket kystgruppe etter torsk, hyse og sei i nord enn det er av makrell og NVG-sild (1 800 versus henholdsvis 400 og 280), så er det relativt flere blant førstnevnte som bare har den ene deltakeradgangen enn det vi finner blant sild- og makrellfartøyene (1 500 versus henholdsvis 11 og 110). I det vesentligste av diskusjonen under vil vi derfor ta utgangspunkt i lukket kystgruppe etter bunnfisk i nord når vi vurderer konsekvensene av strukturering. Dette fordi vi forventer størst implikasjoner her. Det betyr imidlertid ikke at vi ikke forventer konsekvenser i de andre minste kystgruppene.

Fra 2010 til 2016 økte antall deltakeradganger i gruppen under 11 meter fra 1 159 til 1 183, blant annet som følge av rekrutteringskvoter. Samtidig har andelen av fisketillatelse tilhørende gruppen under 11 meter *hjemmelslengde* på fartøy større enn 11 meter *største lengde* økt fra 7 til 17 prosent. Antall deltakeradganger på de større kystfartøyene er i samme periode redusert med om lag 200 (25 prosent).

Den mest tallrike gruppen fiskefartøy, de minste, har vært unntatt fra strukturordningene i kystflåten. Tidligere kunne også disse få støtte fra Strukturfondet til kondemnering, og hadde også anledning til å benytte seg av Driftsordningen, ordninger som begge gjaldt frem til og med 2008. Begrunnelsen fra Strukturutvalget (NOU 2006:16) for ikke å tillate strukturering under 11 meter var deres særlige betydning med tanke på bosetting, sysselsetting, geografisk fordeling og hensynet til variert flåtestruktur. Samtidig ønsket utvalget å gi de minste mulighet for samdrift mellom to tilnærmet like enmannsfartøy for å øke sikkerheten og tilrettelegge for rasjonell drift.

I ettertid, fra 2010, har imidlertid samfiske hatt en viss struktureffekt. I 2010 deltok om lag 100 fartøy i samfiske. Det første hele året samfiskeordningen virket (2011) var dette økt til 278 fartøy (om lag ¼-del av totalen). I 2011 ble det også åpnet for å samfiske med fartøy med samme eier. I 2016 viser tallene økt deltakelse i samfiske (436 samfiskefartøy ved utgangen av mai – 37 prosent av alle fartøy), mens andelen av gruppefangsten tatt av samfiskefartøy er om lag 23 prosent, mye som følge av halvert overregulering for fartøy større enn 11 meter og mindre kvote enn i fjor.

Med samfiske vil mange fartøy ligge til kai uten særlig utnyttelse. Det påhviler imidlertid de samme krav til passive samfiskefartøy som til andre merkeregistrerte fiskefartøy, og med stadig strengere sikkerhetsmessige krav fra Sjøfartsdirektoratet også for de minste fartøyene, kan kostnadselementet ved samfiske etter hvert bli større. Oppsiden ved denne formen for strukturering er at man unngår

avkortningen på 20 prosent som innenfor de større kystgruppene, samt at prisstigningen for kvoter kanskje har vært mindre enn den ville vært ved frislipp av struktur i denne gruppen.

Uansett innfallsvinkel utgjør den minste flåten en svært stor andel av antall fartøy i mange fiskeri-kommuner. Tabellen under viser et øyeblikksbilde av fordelingen av ulike merkeregistrerte fartøy i tre ulike Vesterålskommuner per 25. august 2016.

Tabell 15 Karakteristika ved fiskeflåten i tre Vesterålskommuner per 26. august 2016

	Andøy		Bø		Øksnes	
Befolkning 2016	4 980		2 632		4 529	
Fiskere (B) 2015	158		88		235	
Fiskefartøy	68		63		132	
Torsketrål/andre	1		0		3	
Uten deltakeradgang	37		38		54	
Lukka kyst	30		25		75	
- hvorav u. 11 m	15	m/str.kv.	16	m/str.kv.	47	m/str.kv.
- 11–14,9 m	4	4	6	1	18	10
- 15–20,9 m	11	6	2	1	9	7
- over 21 m	0	0	1	1	1	1

Tabellen viser at de tre kommunene, forskjellige med tanke på befolkningsstørrelse, men nokså like med tanke på fiskerienes betydning. Som vi ser utmerker Øksnes seg både med tanke på antall fiskere og fartøy samt strukturgrad i lukket kystgruppe. Det tabellen ikke viser er at Andøys flåte ikke har noen fisketillatelse i sildefisket (NVG) mens det i Bø er tre og i Øksnes seks (hvorav en med kun sild) fartøy med deltageradgang i sildesektoren. En i Andøy har kongekrabbe, to i Øksnes og ingen i Bø. Samtidig ser vi for alle kommunene at den minste fartøygruppen i lukket kyst utgjør halvparten eller mer enn det totale antallet. Når det gjelder eierskapet til de minste fartøyene, så har Bø en eier med fire sjarker og resten er enmannsfartøy. I Andøy har en eier tre fartøy, en har to fartøy mens ti er enmannssjarker. I Øksnes er det ti rederier med to fartøy under 11 meter, to med tre fartøy og 21 har ett fartøy hver. Om det åpnes for struktur under 11 meter er det lett å se for seg at det relativt momentant kan tas ut tre fartøy i Bø og Andøy, mens Øksnes kan miste opptil 14 avhengig av strukturtak.

Ved en eventuell strukturering for den minste gruppen kystfartøy kan det også være betimelig å vurdere konsekvensene for åpen gruppe. Allerede ved strukturutvalgets innstilling (NOU 2006:16) ble det ansett som nødvendig å evaluere konkurranseeffekten for åpen gruppe i kjølvannet av at personer med deltakeradgang i lukket gruppe søker dit etter å ha realisert strukturgevinst. Problemstillingen er nylig reaktualisert gjennom Sametingets henstilling ovenfor myndighetene om å ilegge fartøyeiere som selger sin fisketillatelse en karantenetid på fem år før de kan fiske i åpen gruppe på kystkvote-tillegget innen Sametingets virkemiddelområde. I år er første gang kystfiskekvoten på 3 000 tonn ser ut til å kunne bli oppfisket etter å ha ligget på en utnyttelsesprosent på mellom 6 og 25 prosent i årene 2011 til 2015. Hittil i år (per 11. september) er utnyttelsesgraden på 81 prosent. Flere forhold (bl.a. fjerning av fylkesbindingene for kvoteomsetting og økte fiskemulighetene i åpen gruppe som følge av kystfiskekvoten og fisketillatelse på kongekrabbe) har ført til at mange nylig har solgt seg ut av lukket gruppe for å fiske i åpen. Av totalt 100 nye (aktive) fartøy i åpen gruppe fra 2013 til 2015, kom 69 fartøy inn i Øst-Finnmark (en region med 10 prosent av fartøyene i åpen gruppe i 2013).

5.1 Konsekvensvurdering – Fartøygruppen under 11 meter

Vi er bedt om å vurdere effektene av at fiskeflåten under 11 meter skal ha tilgang til struktur-virkemiddelet for å tilrettelegge for effektivisering, langsiktig kvotetilpasning og konkurransekraft. Videre bes vi om å vurdere følgende elementer ved innføring av en strukturkvoteordning for fartøy under 11 meter – uavhengig av hvilket kvotesystem som velges: strukturordning med lavt kvotetak, strukturordning kun for fartøy mellom 10 og 10,99 meter hjemmelslengde (inntil 13 for makrell) og en frivillig ordning med skjæringsdato der aktørene selv kan velge om de vil inn i ei gruppe med strukturmulighet eller forbli i ei gruppe uten strukturmuligheter, men med overregulering og samfiske-mulighet. Ettersom denne gruppen ikke har hatt tilgang på tilsvarende ordning tidligere, skal imidlertid kondemneringskravet videreføres, på samme måte som dette i dag praktiseres for de grupper som har tilgang til strukturkvoteordningen. Det er derimot ikke foreslått avkorting for disse.

Uansett valg av struktureringsmetode for gruppen under 11 meter (lave kvotetak, kun for fartøy med hjemmelslengde mellom 10 og 11 meter/13 m (for makrell) eller en frivillig ordning med skjæringsdato), så vurderer vi konsekvensene opp mot alle tre kriteriene (effektivitet, fleksibilitet og legitimitet) til å være såpass like – med noen små forskjeller – at vi vurderer disse samlet sett, etter først å ha introdusert de potensielle effektene av tiltakene. Effektene diskuteres primært opp mot lukket kystgruppe etter torsk, hyse og sei i nord. Det er den mest tallrike gruppen og der effektene vil være mest uttalte. Det innebærer imidlertid ikke at konsekvensene for andre kystgrupper er neglisjerbare.

Til grunn for alle vurderingene av strukturtiltakene legger vi at dette er ei fartøygruppe hvor mange aktører er godt posisjonert for strukturering. Blant samfiskefartøyene i 2015 var det mer enn halvparten av samfiskelagene hvor aktivt og passivt fartøy hadde samme eier. Mange fiskere er også nær pensjonsalder. Diskusjonen rundt mulig innføring betyr nok at flere avventer salg av fartøy og tillatelser til dette spørsmålet er avklart.

Disse gruppene bidrar til at andelen som raskt vil benytte et struktureringstilbud er på opp mot 1/3-del av hele fartøymassen. For fartøy mellom 11 og 15 meter i lukket kyst i nord har antallet falt med 30 prosent siden det ble åpnet for strukturering for nå åtte år siden. I løpet av et par år var reduksjonen 10 prosent. Den minste gruppen er mer moden nå enn hva 11–15 metringene var den gang, slik at en transisjonsperiode kan gå hurtigere. Et kondemneringskrav vil sørge for at en for enkel inngang til åpen gruppe blir lukket.

5.1.1 Kvotesammenslåing med lave kvotetak

Det første alternativet er med utgangspunkt i lave kvotetak. I prinsippet kan dette etter vår tolkning bety et kvotetak mellom 1 og vesentlig lavere enn 3, men vi forutsetter i den videre diskusjonen et tak på 1,5. Det innebærer generelt at det for hvert fartøy som selges må være minst to kjøperfartøy å fordele kvotefaktorene på. Et kvotetak på to ville ikke bare fasilitere en større grad av strukturering, men også en noe hurtigere omstillingstakt siden færre aktører nødvendigvis ville måtte delta i kjøp-slagsprosessen, og det da blir noe lettere å finne kjøpere.

Med et kondemneringskrav i bunnen for strukturering i denne gruppen vil den nedre grensen for antall gjenværende fartøy under 11 meter i lukket kyst i nord bli redusert med om lag 1/3-del – fra 1 183 fartøy til minimalt 728, dersom de med størst hjemmelslengde strukturerer inn de minste. Om kvotetaket settes til to blir tilsvarende minimum 536 fartøy.

5.1.2 Sammenslåing bare fartøy med 10–11 meter hjemmelslengde

Det neste forslaget er at det kun åpnes for strukturering for fartøy med hjemmelslengde mellom 10 og 11 meter. Per utgangen av mars 2016 gjelder dette 491 av 1183 fartøy. Om sammenslåing tillates kun for disse, med et kvotetak på tre (som for gruppen mellom 11 til 15 meter, gir det et potensiale på en antallsreduksjon fra 491 til 165 fartøy. Om disse fartøyene igjen skyves over til ei ny gruppe mellom 10 og 15 meter, slik som før 2007, så vil mange av disse kunne struktureres inn blant de større fartøyene og slik forsterke reduksjonen. For fartøyene under 10 meter vil antallet imidlertid opprettholdes, men med en del passive som i dag, som følge av samfiskeordningen.

5.1.3 Frivillig ordning

Som tredje alternativ gis det anledning til at de *som ønsker det* skal å få adgang til sammenslåingsordningen for fisketillatelser. Kvotetaket settes til to ganger fartøyets grunnkvote. De som ønsker struktur vil måtte melde seg fram til en skjæringsdato, satt i forkant av overgangen til et nytt system, og tar med seg sine respektive kvoteandeler. I den nye ordningen vil de som ønsker struktur reguleres gjennom garanterte fartøykvoter og får anledning til å slå sammen kvotefaktorer og anledning til å utnytte systemets mulighet for kortsiktig utveksling av kvoter. De som ikke ønsker struktur får fortsette innenfor den gamle ordningen, med potensiell overregulering og mulighet for samfiske.

Det er vanskelig å spå følgene av en slik frivillig strukturordning, og spesielt hvor mange som vil gripe muligheten, versus de som ønsker å fortsette i den gamle ordningen. Sist regjeringen sendte saken på høring (2014) var det stor uenighet og myndighetene trakk forslaget.

Vår vurdering er at effektene med hensyn på antall fartøy av en frivillig strukturordning under 11 meter i effekt vil være om lag slik den først skisserte. Verdien av en strukturkvote vil i de fleste tilfeller være betydelig høyere enn alternativet. Vi tror de økonomiske incentivene vil være så sterke at de overskygger den prinsipielle motstanden hos mange næringsaktører.

Mange vil ønske å operere innenfor det gamle systemet med overregulering og samfiskemuligheter, men å låse seg i ei marginal gruppe som ved en senere exit ikke vil realisere den optimale verdien på kvoten, tror vi få avfinner seg med. Jo mindre oppslutningen om den gamle ordningen blir, desto mindre vil også overreguleringen for de gjenværende bli. For noen kan samfiske være forlokkende, men vi tror ikke de som i dag eier to eller flere fartøy vil risikere å bli innelåst i en gruppe der strukturmuligheter uteblir ettersom kravene til passivt fartøy øker og kostnaden dermed blir høyere.

Med vekt på de økonomiske incentivene i dette forslaget så innebærer det også at eventuelle andre tiltak som reduserer kvoteverdien vil dempe struktureffekten, eksempelvis avkorting, ressursrenteinnkreving eller omsetningsavgifter.

5.1.4 Konsekvensvurdering etter de definerte kriterier

Effektivitet

Med et lavt kvotetak på 1,5 kan så mye som 38 prosent av fartøyene i lukket gruppe forsvinne gjennom strukturering, samtidig som de største får økt sitt kvotegrunnlag med 50 prosent. I tilfellet med strukturering kun for de mellom 10 og 11 meters hjemmelslengde, og et kvotetak på tre, kan man redusere dagens 491 fartøy i denne gruppen til om lag 165. Det innebærer en reduksjon av antall fartøy på 28 prosent for hele lukket gruppa under 11 meter. Med strukturering og en kvotefaktor på to for

de med hjemmelslengde mellom 10 og 11 meter vil denne lengdegruppen kunne halveres over noen år, og gi en total antallsreduksjon på 21 prosent for de under 11 meter.

En frivillig strukturordning for hele gruppen tror vi vil innebære at de aller fleste velger en ordning med struktur: De økonomiske incentivene vil motvirke en eventuell prinsipiell motstand. I så måte antas en frivillig ordning å ha om lag lik strukturell effekt som de øvrige forslagene.

Uansett strukturvirkemiddel som foreslås for denne gruppen, vil effekten være betydelig. På denne måten vil det tilrettelegges for kapasitetstilpasning og økt kostnadseffektivitet. Nettoeffekten på fiske-trykket på kysttorsk og uregulerte arter vil være usikkert.

Initialt vil det være administrasjonskostnader forbundet med strukturanledningen i denne gruppen, både for næringsutøvere og forvaltning, men disse vil avta etter en tid. En frivillig ordning vil imidlertid utgjøre et unntak fra dette, der et «dobbel bokholderi» – med ei gammel og ei ny ordning – vil være kostnadskrevende for forvaltningen. Uansett tror vi ikke at ei nyordning med ei todeling vil være mer kostnadskrevende for forvaltningen enn den gamle, ettersom overreguleringsgraden totalt sett går svært mye ned. Kondemneringskravet vil til en viss grad kreve noen ytterligere kontrolloppgaver.

En kraftig strukturering i denne gruppen kan ha betydning også for den delen av landindustrien som i hovedsak betjener denne flåtegruppen, gjerne små anlegg med konvensjonell produksjon i Nord-Norge. Fisken vil bli tatt, på en mer kostnadseffektiv måte, men hvilken kvotekonsentrasjon og hvor de vil lokaliseres – i tillegg til hvor fisken vil landes – må anses som et åpent spørsmål. Økt kostnadseffektivitet kan forsinke den utvikling vi har sett fram til i dag, med omlegging fra line og juksa i retning av garn og snurrevad. I tillegg vil utviklingen i retning av større fartøy kunne bli sterkere. Sentralisering vil også fremtvinge strukturering på land som i større grad betyr at de som klarer å utnytte stordriftsfordeler blir vinnerne i kampen om landinger. Fangsten fra denne delen av flåten vil nok fremdeles tynges i sesongene (vinterfisket etter torsk i særdeleshet), men i noe mindre grad enn før. Slik kan foredlingsindustrien stilles i en noe bedre posisjon for å utnytte verdiskapingspotensialet. Faste fartøyskvoter forsterker denne effekten noe gjennom at man unngår kappfiskeproblematikken forbundet med overregulering.

Fleksibilitet

Innskrenket eller, i ytterste konsekvens, bortfall av overregulering vil ha stor betydning for de aktørene som hittil har vært begünstiget av dette. Overgangen til faste fartøyskvoter, for større eller mindre deler av lukket gruppe, vil redusere bruken av overregulering og slik gi grunnlag for økt kapasitetsutnyttelse på lang sikt.

Strukturmulighetene vil ha stor positiv betydning for aktørenes utnyttelse av spesialiserings- og diversifiseringsmuligheter. Med struktur bedres muligheten til, og sikkerheten i, å samle kvoter av en enkelt art. Det gjøres også enklere å samle tilstrekkelige kvoter av ulike arter.

En åpning for å gi også den minste flåten strukturmuligheter anser vi ikke å røkke særlig ved systemets robusthet. En trussel ligger i forslaget om å dele gruppen i to, noen med strukturmulighet og andre ikke, hvilket vi tror vil komme under press på sikt.

Legitimitet

Legitimiteten er det kriteriet som påvirkes sterkest av forslaget om å tillate strukturering blant de aller minste fartøyene. Flåten under 11 meter utgjør unntaksordningene i strukturpolitikken, og er dermed

en av de sterkeste og mest eksplisitte markeringer av at fiskeripolitikken som ivaretar både sosial og økonomisk bærekraft. Fraværet av strukturering for denne gruppen fartøy er en operasjonalisering og videreføring av fiskeressursene som en felles ressurs. Sammen med åpen gruppe og fritidsfiske utgjør disse den klareste markering av sosial bærekraft som overordnet hensyn, ved at fiskeriene gjøres til en faktisk samfunnsbærer, både i visuell forstand – men samtidig også sysselsettingsmessig.

Å innføre strukturering for denne gruppen innebærer derfor en sterk markering av at lønnsomhets-hensynet er overordnet det sosiale. Det vil føye seg inn i rekken av tilstramninger, der beskyttelses-tiltakene for den tradisjonelle tilpasningen ryker en etter en. En slik endring innebærer også en markering av at skillet mellom målformuleringene i lovverket og den fiskeripolitiske praksis, framstår som tom retorikk, der hensynet til lønnsomhet ruller fram.

Forslaget innebærer en varierende åpning for struktur blant disse fartøyene. Desto flere som gis anledning for å strukturere i denne gruppen, jo større tror vi den negative legitimitetseffekten vil bli. Blant næringsutøverne vil det være delte oppfatninger: En del vil finne det rimelig og være for at også disse får strukturere seg. Andre vil være negative. Det vil bli strid innad i gruppen dersom kun noen får anledning til å strukturere (10–11m). Det vil virke urimelig overfor de øvrige – et forhold som til noen grad vil være påvirket av tilfeldigheter (ved lukkingen i 1990 og ved seinere skjæringsdatoer, retildelinger, m.m.). Uavhengig av hvilken av de tre sammenslåingsordningene som velges så vil det føre til færre fartøy og økt konsentrasjon av fisketillatelser, der noen kystsamfunn blir tapere, men der noen også vil være vinnere.

Et av forholdene som kan relateres til «størrelse og fordeling av bidraget til samfunnet» er at dette nok er den mest arbeidsintensive delen av flåten. Ser vi til siste lønnsomhetsundersøkelse (2014)¹², så bidrar den konvensjonelle flåten under 11 meter med en sysselsetting på 1 295 personer – 17 prosent av total sysselsetting i den kartlagte flåten. Samlet fisket de 103 507 tonn. Det gir et forholdstall på 80 tonn per sysselsatt. I de større kystgruppene er forholdstallet mellom 124 og 145 tonn per sysselsatt, mot 181 tonn for torsketrålere. Tap av arbeidsplasser gjennom strukturering kan oppveies gjennom at myndighetene innkasserer hele eller deler av ressursrenten, men vi tror kystfiskerens legitimitet står så sterkt i alminnelighetens oppfatning at en ekstra skattlegging av disse vil møte motstand, til tross for at de får effektivisere gjennom strukturering.

En reduksjon i antall fartøy i denne gruppen vil gjennom kondemneringskravet bidra til langt færre fartøy totalt sett (avhengig av hvilken strukturordning som velges) og dermed også større konsentrasjon. Foruten den direkte effekten på kystsamfunnene gjennom et redusert antall fartøy vil også landindustrien indirekte bli berørt. Det kan føre til færre landingssteder i enkelte næringsfattige og rurale strøk, samtidig som andre distrikter tilføres økte landinger og positive ringvirkninger for industrien.

En strukturordning for de minste fartøyene vil gi aktørene mer forutsigbare rammer. Overregulering vil reduseres og aktørene kan i større grad definere sin egen kvoteportefølje. Begge deler vil bidra til større forutsigbarhet i næringsutøvelsen. I en overgangsfase vil det være uoversiktlig med tanke på effekter før en ny «likevekt» dannes. Med redusert overregulering og innslag av tilfeldigheter vil

¹² Med fritt fiske for den minste flåten er ikke 2014 et godt basisår, også fordi mange fartøy i åpen gruppe inkluderes. Sammenlikningen står seg likevel isolert sett og viser godt at dette er gruppen som bruker mest arbeidsinnsats i forhold til fangstvolum.

imidlertid systemet kunne oppleves som mer transparent, kanskje særlig etter den initiale tilpasningsfasen til den nye ordningen trer i kraft.

Virkemidlene vil bidra til å forsterke misforholdet mellom opplevelsen av samfunnsoppdrag og faktisk politikk. Denne flåtegruppen er den klareste eksponenten for samfunnsoppdraget og forventes å være en sterk bidragsyter til livskraftige kystsamfunn. Tilrettelegging for færre fartøy i denne gruppen vil oppleves som urimelig under dagens fiskeripolitiske mål slik de både er utformet og oppleves i samfunnet.

Myndighetenes styringsmulighet endres lite som følge av at det tillates struktur for de minste. Tankekorset vil være at den mest arbeidsintensive delen av flåten nedbygges. Prinsipielt sett kan man se for seg en reguleringsgruppe som ikke tillates struktur, men som struktureres gjennom «naturlig seleksjon» der de eldste og minst effektive faller fra som følge av dårlig lønnsomhet mens «innlevert» kvantum fra disse fordeles på de gjenværende. Innføring av struktur for disse vil imidlertid være et nesten irreversibelt virkemiddel som umuliggjør en senere innføring av en gruppe der struktur ikke er tillatt.

I tråd med det over vurderer vi derfor legitimiteten til et slikt forslag som særlig svakt. Det må imidlertid konkretiseres at ivaretagelsen av legitimitetsaspektet ved iverksettelse av struktur under 11 meter blir særlig svakt når det kombineres med kvotemodeller der hensynet til sosial bærekraft stadig framholdes som viktig. Dette gjelder både for nullalternativet og ovenstående Modell 1 og til dels Modell 2. Ved full liberalisering som i Modell 3, der vektleggingen av økonomisk bærekraft er det rådende prinsipp, blir dette mindre problematisk, siden hele modellen innebærer en tydelig prioritering av lønnsomhetshensynet, mens fellesskapets interesser i fiskeriene ivaretas på andre måter enn ved direkte deltakelse. Igjen blir spørsmålet hvordan dagens eller fremtidens politiske landskap gjennom gode prosesser evner å lande på et kompromiss der det tradisjonelle prinsippet om fiskeriene som samfunnsbærer langs vår kyst forlates helt.

6 Referanser

- Asche, F., K. Roll & D. Standal (2015). Fiskeriøkonomene har ordet: Segmenterte kvotesystemer – beskyttelse av de små eller institusjonalisert ineffektivitet? I *Lønnsomhetsundersøkelsen for fiskeflåten i 2014*, Fiskeridirektoratet, Bergen, ss. 53–57 (se under).
- Fiskeridirektoratet (2015). Lønnsomhetsundersøkelsen for fiskeflåten i 2014, Fiskeridirektoratet Bergen. Se: www.fiskeridir.no/content/download/15213/221548/version/1/file/rapport-2014.pdf
- Helgason, Þ. & J. Steinsson (2010). «Tilboðsleið: Ráðstöfun aflahlutdeilda með samþættingu endurúthlutunar og tilboðsmarkaðar» (på norsk: Budgivningsalternativ: Tildeling av fiskekvoteandeler ved å integrere omdisponering og andbudsmarkedet). Sjávarútvegs- og landbúnaðarráðuneytið, Reykjavík (i norsk oversettelse: Rapport til arbeidsgruppen for revurdering av lovgivingen for fiskerinæringen) 21. august (27 s).
- Holm, P. & E. Henriksen (2016). Om legitimitetsspørsmål i ressurs- og kvotepolitikk. En utredning for Nærings- og fiskeridepartementet. Rapport nr. 20/2016, Nofima, Tromsø.
- Homans, F.R. & J.E. Wilen (2005). Markets and rent dissipation in regulated open access fisheries. *Journal of Environmental Economics and Management*, 49, pp. 381–404
- Johansen, L. (1965). *Offentlig økonomikk*. Oslo: Universitetsforlaget.
- Nøstbakken, L., P. Sandberg, K. Tveiterås, K. Vartdal, T. Johnsen & J.F. Danielsen (2015). Ressursrente i norske fiskerier. Notat fra en arbeidsgruppe om ressursrentebeskatning til Kvoteutvalgets møte 11. desember. 46 s. 3. des.
- Meld. St. 4 (2015–2016). Bedre skatt – en skattereform for omstilling og vekst. Finansdepartementet, Oslo.
- Meld. St. 10 (2015–2016). En konkurransedyktig sjømatindustri. Nærings- og fiskeridepartementet, Oslo.
- NOU 2014:13 (2014). Kapitalbeskatning i en internasjonal økonomi. Avgitt til Finansdepartementet 2. desember. Oslo
- NOU 2000:18 (2000). Skattlegging av petroleumsvirksomhet. Avgitt til Finansdepartementet 20. juni. Oslo
- Reimer, M.N., J.K. Abbott & J.E. Wilen (2014). Unraveling the multiple margins of rent generation from Individual Transferable Quotas. *Land Economics*, 90(3), pp. 538–559.
- Ringstad, V. (1995). *Innføring i samfunnsøkonomi og økonomisk politikk*. Oslo: Bedriftsøkonomenes forlag.
- St. Meld. 22 (2012–2013). Verdens fremste sjømatindustri. Fiskeri- og kystdepartementet, Oslo.
- St. meld. nr. 21 (2006–2007). Strukturpolitikk for fiskeflåten. Fiskeri- og kystdepartementet, Oslo.
- Standal, D., I. Ratvik & R. Richardsen (2015). Effekter av strukturering i norsk fiskerinæring. Rapport nr. A27323, SINTEF Fiskeri og havbruk as, Trondheim.

7 Vedlegg

7.1 Oppdragsbeskrivelse

Utvalget mener at kjennetegnene ved et godt nasjonalt kvotesystem kan oppsummeres i tre begreper: effektivitet, fleksibilitet og legitimitet. (Disse tre begrepene utdypes i vedlegget.) Utvalget ønsker derfor at forslag til fremtidig kvotesystem vurderes i henhold til disse tre kriteriene. Gjennom dette må også utredningen synliggjøre virkninger for privat og offentlig næringsvirksomhet, offentlig forvaltning og andre berørte. Utredningen må også se på regionale konsekvenser, herunder konsekvenser for kystsamfunn, og konsekvenser for samiske interesser. Indikatorene skal bare belyses i den grad de er relevante.

Utgangspunktet for vurderingen er utvalgets forslag til alternative nye kvotesystem.

Forslaget består av en del som omhandler tekniske justeringer, som omtales i vedlagt notat. Elementene som skal vurderes er:

- Fisketillatelse til erstatning for konsesjoner og årlige deltakeradganger
- At hver fisketillatelse tildeles en fast kvotefaktor
- Etablering av en markedsplass for kortsiktig utveksling av kvoter gjennom kvoteåret, til erstatning for dagens systemer for kvotefleksibilitet, beskrevet i 5.2.6
- Oppsplitting av dagens kvotepakker
- Å kun benytte garanterte fartøyskvoter
- Ekstrakvoteordninger

Disse elementene må hver for seg vurderes opp mot nullalternativet, som er dagens kvotesystem.

Videre har utvalget sett på tre ulike modeller for et system for fremtidig utveksling av kvoter og kvotefaktorer. Modellene er ideologisk forskjellige, men kan ha omtrent de samme begrensningene. For å få vurdert grunnsystemet i selve modellene ønsker utvalget derfor at modellene vurderes med utgangspunkt i at man legger på like begrensninger med hensyn til geografiske bindinger, avkortninger, grad av omsettelighet, hvilke grupper som kan handle kvoter og kvotefaktorer med hverandre, mv.

Elementer som må vurderes uavhengig av hvilket kvotesystem som velges er:

- Ulike varianter for innføring av strukturkvoteordning for fartøy under 11 meter
- Innføring med lave kvotetak
- Innføring for fartøy mellom 10 og 11 meter (hjemmelslengde)
- Innføring av frivilling ordning, beskrevet i vedlegget
- Fjerning av tidsavgrensningen i strukturkvoteordningen/sammenslåingsordningen
- Fjerning av kondemneringskravet
- Vurdering av de ulike modellene for ressursrentebeskatning (overskuddsbasert ressursrenteskatt, avgift på førstehåndsomsetning og utleie), samt ingen ressursrentebeskatning
- Vurdering av beskatning av kapitalisert grunnrente ved avgang fra næringen

Konsekvensanalysen bør også si noe om effektene ved ulike grader av liberalisering.

7.2 Beskrivelse kriterier

7.2.1 Effektivitet

Kvotesystemet bør bidra til at fiskeressursene forvaltes og høstes på en effektiv måte. Effektivitet betyr i denne sammenheng at det økonomiske potensialet som ligger i de norske fiskeressursene utnyttes til det beste for samfunnet. Det innebærer at uhensiktsmessig sløsing med fellesskapets begrensede ressurser må unngås. Sløsing kan forekomme på en rekke områder, både i form av kapital og faste innsatsfaktorer (overkapasitet), variable kostnader som drivstoff, uhensiktsmessig organisering av verdikjeden og stort behov for administrasjon.

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

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

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

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

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

7.2.2 Fleksibilitet

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

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

Et fleksibelt kvotesystem legger til rette for kortsiktige overføringer mellom aktører, som svar på endringer i markedsmessige, tekniske og biologiske forhold. Et fleksibelt kvotesystem vil også håndtere skift som ligger utenfor myndighetenes eller næringens kontroll.

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

Økonomien kan også bedres gjennom å utnytte gevinster knyttet til spesialisering og diversifisering. Et fartøy kan eksempelvis designes slik at det er mer effektivt i torskefiske enn om det skulle drive både torsk og seifiske. Spesialisering kan også legge til rette for forbedret kvalitet, markedstilpasning og utvikling av nye fangst-, produkt- og markedskonsepter.

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

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

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

7.2.3 Legitimitet

Utformingen av et kvotesystem innebærer mange avveininger, som også blir illustrert av havressurslovens formålsparagraf og §7 andre ledd. Uavhengig av politiske veivalg, må kvotesystemet være legitimt. Legitimitet innebærer at kvotesystemet oppfattes som rimelig og rettferdig for de berørte næringsutøverne, kystsamfunnene og samfunnet forøvrig. Dette er ikke nødvendigvis det samme som at systemet er den foretrukne løsningen for de nevnte aktørene, men at systemet er akseptabelt gitt utviklingen i sektoren.

Norsk fiskeriforvaltning er underlagt regler og prosedyrer i norsk forvaltningsskikk. I utgangspunktet skal dette være tilstrekkelig til å skape den nødvendige legitimiteten. Til tross for at prosedyrene følges, og til tross for generell myndighetstillit i befolkningen, er fiskeriforvaltningen og -politikken likevel preget av målkonflikter. Dagens kvotesystem har utviklet seg relativt raskt, i takt med, og preget av den generelle økonomiske utviklingen i samfunnet. Samtidig er de opprinnelige hensyn og målsettinger blitt videreført i fiskerilovgivningen.

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

Kvotesystemet påvirker hvor sterkt disse samfunnseffektene inntreffer, men kan vanskelig maksimere alle på en gang. Et kvotesystem som legger til rette for svært høy lønnsomhet, vil sannsynligvis også føre til færre enheter, lavere sysselsetting og sterkere sentralisering. På den andre siden vil høyere lønnsomhet gi anledning til å skattlegge ressursrenten til inntekt for fellesskapet, og dermed kunne medvirke til andre velferdsgoder.

Et kvotesystem med høy legitimitet legger opp til en formålstjenlig fordeling av positive samfunns-effekter.

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

Et kvotesystem med mange politiske hensyn kan utvikle seg til å bli lite legitimt for næringsaktører og/eller samfunnet over tid. Myndighetene må imidlertid ha en viss grad av handlingsrom til å korrigere for uforutsette endringer, atferd som bryter mot forutsetningene i kvotesystemet eller endrede politiske målsettinger. Samtidig vil endringer for eksempel i fordelingsspørsmål kunne skape konflikt og usikkerhet. Kvotesystemet bør derfor utformes slik at det er forutsigbart hvordan et slikt handlingsrom vil benyttes.

7.3 Tilleggsanalyser overskuddsskatt

De øvrige kvotemodellene med innkreving av ressursrente baserer seg på en førstehåndsavgift og skattlegging av resultat. Basert på en førstehåndsomsetning på 16,5 milliarder kroner i 2015 ville en tilleggsavgift på førstehåndsverdien på om lag 3,2 prosent gi en innkreving av om lag 500 millioner kroner per år.

Skatt på resultat er mer krevende å analysere, siden provenyet avhenger både av skattemessig resultat og skattesatsen. I 2014 var det aggregerte resultatet i fiskeflåten om lag 610 millioner kroner (Fiskeridirektoratet, 2015)¹³. Et proveny på nivå med inntekten fra tilleggsavgiften ville da kreve en skattesats på 87 prosent. Det er imidlertid klart at dette resultatet er sterkt påvirket av avskrivninger og finanskostnader knyttet til kjøp av kvoter til en høyere verdi enn de vil verdsettes til med skattlegging. Det er også rimelig å anta at en bedre kapasitetstilpasset fiskeflåte vil generere mer ressursrente.

Det er usikkert hvor stor ressursrente et optimalt norsk fiskeri vil kunne generere. I Tabell 15 har vi antatt tre scenarier for ressursrentens andel av fangstverdi, og beregnet nødvendig resultat for å oppnå et proveny på 500 millioner kroner. Vi ser at ved 15 prosent ressursrente kreves det et resultat på om lag 3,5 milliarder kroner for å oppnå samme proveny som tilleggsavgiften. Dette krever en betydelig strukturering av fiskeflåten. Vi har gjort en svært forenklet beregning, med utgangspunkt i Fiskeridirektoratets lønnsomhetsundersøkelse for 2014 der kostnadene til avskrivning av fisketillatelser er fratrasket. Vi antar videre at kostnadene til vedlikehold og forsikring av fartøy er lineært avhengig av antall fartøy. Det samme er disagio. Vi trekker bort kapitalkostnadene knyttet til fisketillatelser og antar at resterende kapitalkostnader er lineært avhengig av antall fartøy. Med disse forutsetningene må fiskeflåten om lag halveres i antall for å oppnå det aktuelle resultat før skatt.

Tabell 16 Antatt ressursrente og resultat for provenylikhet

Ressursrente	10 %	15 %	20 %
Nødvendig resultat	5 318 mill	3 545 mill	2 659 mill

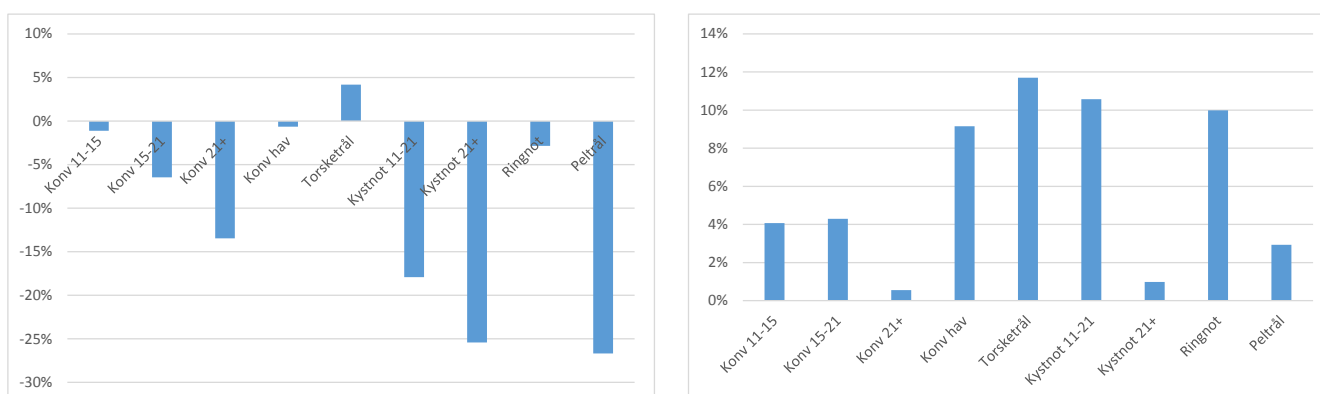
¹³ Av i alt 12 fartøygrupper var det kun fem som hadde et positivt ordinært resultat for skatt: Konvensjonelle fartøy under 11 meter og mellom 11 og 14,9 meter, samt kystrekestrålere, torskestrålere og ringnotfartøy. Til sammen hadde disse et aggregert resultat på 778 millioner kroner, der de to sistnevnte gruppene stod for 89 prosent.

7.4 Tillegg – betraktninger om avgiftslegging

Vi har benyttet lønnsomhetsundersøkelsens resultater for 2014 (Fiskeridirektoratet, 2015) som utgangspunkt for beregninger av konsekvenser av avgiftslegging på førstehåndsverdien. Siden både kvoter og priser varierer gir dette trolig et noe skjevt bilde, men like fullt noe informasjon om potensialet.

Det er betydelig variasjon i lønnsomhet mellom gruppene. Flere av gruppene har negative resultat før skatt. Det er variasjon mellom fartøyene som inngår i gjennomsnittet; en del fartøy har muligheter for driftsoptimalisering og en betydelig del av kostnadene er «sunk costs». Likevel er det klart at avgiftsøkning vil ha konsekvenser for mange av fartøyene med negative resultater. For å være økonomisk bærekraftig må driften gi en avkastning på kapitalen som er rimelig i forhold til den risiko som inngår i driften. I tillegg må man kunne betale markedspris på alle andre innsatsfaktorer som arbeidskraft og drivstoff. Vi har antatt at alle kostnadspostene er markedsmessige og beregnet sikkerhetsmarginen hver enkelt fartøygruppe har for innføring av avgift. Dette betyr med andre ord hvor stor avgift som kan innføres før resultatet bare gir tilstrekkelig avkastning på kapitalen. Resultatene er vist i Figur 3. Som vi ser er det med dagens kostnadsstruktur bare torsketrålerne som økonomisk har evne til å kunne ilegges en avgift på opp mot 5 prosent. Alle andre fartøygrupper vil falle under «break even».

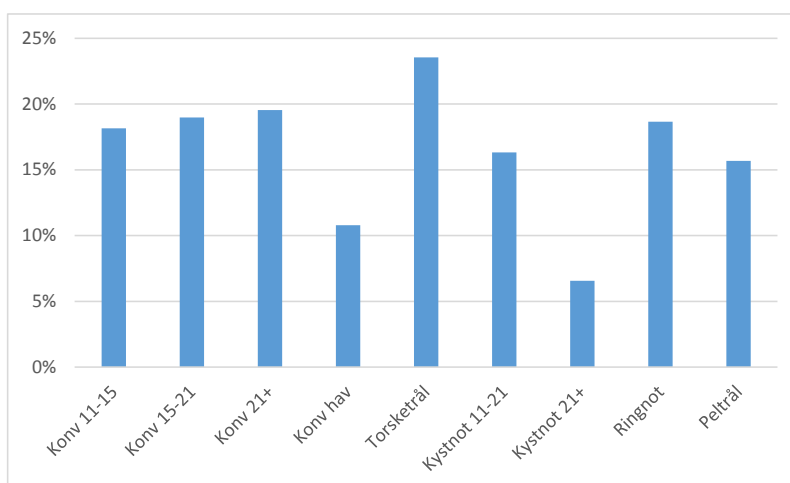
En betydelig del av kostnadene og kapitalbindingen er knyttet til fisketillatelsene. Dersom vi holder disse utenom, får vi et mål på den underliggende avkastningen og potensialet for avgiftsinnhenting. Nå har alle gruppene positiv sikkerhetsmargin, selv om det er betydelig variasjon mellom dem. Totalt avgiftspotensial er her om lag 1,0 milliard kroner.



Figur 3 Break-even avgiftssatser (høyre panel uten kostnadene knyttet til fisketillatelser)

Flåten utnytter i dag ikke hele mulighetsrommet for kapasitetstilpasning, noe man vil forvente den vil nærme seg på sikt. Det er dermed også interessant å undersøke avgiftspotensialet for en «fullstrukturert» flåte. Til dette har vi benyttet en svært forenklet modell der vi antar en fordeling mellom faste og variable kostnader og estimert nødvendig antall fartøy i flåten på basis av maksimal struktureringsgrad. Implisitt antar vi da at økonomisk kapasitet er høyere enn kvotetakenes tillater.

Potensiell avgift er i denne modellen om lag 2,2 milliarder kroner «Break-even»-satsene for fartøygruppene er her vist i Figur 4.



Figur 4 Break-even avgiftssatser ved fullstrukturert flåte

7.5 Tilleggsanalyser – vurderinger av potensiell inntekt

I denne delen beregner vi størrelsen på statens inntekt fra utleie av de estimerte kvotestørrelsene fra de neddiskonterte utløpende/hjemfalte strukturkvotene. Antakelsen her om at det i flåten er ledig kapasitet til å fiske disse kvotene burde være rimelige når disse nylig er fratatt flåten. Vi gjør oppmerksom på at beregningene er usikre og vil avhenge av en rekke forhold, spesielt kapasitets-situasjonen, og forventede fremtidige fiskepriser og fangstkostnader i det aktuelle år.

Vi legger til grunn at staten sitter med kvotebeholdningen som gitt av diskonteringsalternativet 10 prosent i den videre beregningen. Kvotefaktorene som gjøres tilgjengelige for staten med dette alternativet er vist i andre kolonne i Tabell 17 Videre trengs det estimerer på hva disse kvotene vil kunne selges for. Til dette benytter vi observerte priser for salg av ulike fisketillatelser mellom næringsaktørene de siste to årene (Kilde: Skatt vest). Her omsettes det ikke årlige kvoter som vi forutsetter for markedsplassen, men kvotefaktorer med lang varighet. Vi forutsetter at alle observasjonene stammer fra strukturkvoter, som har en varighet på 25 år. Prisene antar vi reflekterer kjøperens betalingsvilje (og -evne) for en lik kontantstrøm i strukturkvotens varighet, selv om noen kan ha forventninger om endrede kvoter og priser som påvirker forventet kontantstrøm. Observerte priser gjelder for ulike mengde kvotefaktorer, som gjerne har opphav i forskjellige fartøystørrelser. For enkelhets skyld antar vi at pris per kvotefaktor er lik i alle størrelsesgrupper.

Den observerte prisen per kvotefaktor med lang levetid konverteres til en likeverdig årlig leiepris med en diskonteringsrate på 7,5 prosent. Dette gir en potensiell årlig inntekt fra salget av statens beholdning som vist i Tabell 17, i størrelsesorden 0,5 milliarder kroner per år. I tillegg til dette vil salg av statens beholdning av kvoter fra andre strukturkvoter enn de som er inkludert, primært gjelder dette seitrål og kystgruppens makrellfiske. Til fratrekk kommer kostnadene ved drift av markedsplassen og forberedelsene. Samfunnsøkonomisk må man også være oppmerksom på kostnadene aktørene har ved å delta. Begge disse antas å være små i denne sammenheng.

Tabell 17 Beregning av proveny fra en markeds plass for kvoter

	Kvotefaktorer til salg i statens regi	Pris per faktor (mill kr)	Årlig leie per faktor (mill kr)	Årlig leieverdi (mill kr)
Torsketrål	15	104	7,80	159
Konvensjonelle havfiskefartøy	17	29	2,18	50
Ringnot	2 375	0,58	0,044	139
Pelagisk trål	2 415	0,07	0,01	17
Konvensjonelle kystfiskefartøy	952	1	0,08	94
Kystnot NVG	1 062	0,70	0,05	73
Totalt:				532

For å gi noe informasjon om potensialet ved å tilføre kvoter fra senere strukturkvoter har vi gjort noen forenklete beregninger. Den faktiske mengden kvote som tilføres er som nevnt for usikker til å anslå. Vi har gjort beregningene ut fra en 10 prosent høyere strukturgrad i de ulike fartøygruppene og lagt 10 prosentalternativet for kyst til grunn. Det vil være rimelig at alle fartøygruppene bidrar likt, og satsene fra tabellen reflekterer bare den verdien som den rasjonelle aktøren vil være villig til å godta, ikke hva de aktuelle aktørene er villige til å avtale. Den avkortingssats man velger her blir en avveining mellom hvor stor overkapasitet man ønsker, markedene og inntektsønsket fra markeds løsningen.

Med de nevnte forutsetningene ville det anslåtte provenyet fra statens salg av kvoter øke med om lag 41 millioner kroner, eller noe under 10 prosent som vist i Tabell 18.

Tabell 18 Scenario for tilførsel av kvotefaktorer fra avkorting ved senere strukturkvoter

	Struktureringsgrad	+10 % strukturkvoter	Proveny (mill kr)
Torsketrål	62 %	1,7	12,6
Konvensjonell hav	69 %	2,0	4,1
Ringnot	20 %	272,2	11,1
Pelagisk trål	74 %	270,7	1,3
Konvensjonell kyst	33 %	95,7	6,7
Kystnot NVG	54 %	113,0	5,5

7.6 Tillegg – tilegning av kvotefaktorer til statens beholdning

Tilgjengeliggjøring av kvoter for utleie, med modeller som reduserer aktørenes inntjening i forhold til deres forventning, vil dermed kunne gi negative økonomiske effekter for hele fiskeflåten, men spesielt aktører som har betalt høy pris for kvotene. For å unngå slike effekter bør man unngå store endringer i aktørenes kvotegrunnlag på kort sikt, hvilket taler for en gradvis nedtrapping. Det vil si at staten tilegner seg sin beholdning over tid.

Flere modeller vil kunne ivareta dette elementet. Et alternativ er å la en relativt liten andel av totalkvoten tilfalle statens beholdning hvert år. Slik ville man begrense tapet for næringsaktørene og gradvis bygge opp mengden som kan leies ut.

Alternativet som forutsettes i denne modellen er å benytte strukturkvoter som utløper som basis for statens beholdning. Strukturkvotene som er tildelt før 2007 ble etter politiske diskusjoner gitt en varighet på 25 år fra 2007, ergo utløper disse i år 2032. Strukturkvoter tildelt i 2007 og senere ble gitt varighet på 20 år og vil dermed utløpe løpende etter når de først ble tildelt, første gang i 2027. I neste avsnitt gjør vi beregninger av hvordan denne metoden kan slå ut under ulike forutsetninger for avtalen.

Beregninger hjemfalte strukturkvoter

I fartøygruppen «konvensjonelle havfiskefartøy» utløper de første strukturkvotene i 2026, mens majoriteten utløper i 2032. Som påpekt av Standal *m.fl.* (2015) er dette den fartøygruppen i norske fiskerier som er mest strukturert, målt ved prosentvis andel av struktur-/enhetskvoter i gruppen, med henholdsvis 68,9 prosent for torsk og 70,6 prosent for hyse per 2014. Dersom man ønsker å iverksette utleiemarkedet tidligere, kan man neddiskontere kvotefaktorene som bortfaller til et ønsket tidspunkt. Den neddiskonterte kvotefaktoren trekkes fra det individuelle fartøyet, mens den resterende kvotefaktoren beholdes av fartøyet og det gjøres ingen ytterligere fratrekk ved den opprinnelig tiltenkte utløpsdatoen for strukturkvoten. En diskonteringsrate tar da hensyn til den inntekt fartøyet går glipp av i perioden frem til utløp, og ved en gitt rate vil fartøyeier være indifferent mellom å oppgi en andel av kvoten nå i stedet for at hele strukturkvoten oppgis ved utløpsdato.

I Tabell 19 er denne tankerekken illustrert for konvensjonelle havfiskefartøy, med en diskonteringsrate på 7,5 prosent per anno (forklaring under). Som vist i siste kolonne vil de utløpende faktorene tilsvare 23,3 faktorer ved utgangen av 2017 (summen av de årlige diskonterte faktorene fra 2026–2033 i tredje kolonne), under antagelsen om konstant inntjening for alle årene i perioden.

Tabell 19 Oversikt utløpende kvotefaktorer konvensjonell hav, konvertert med en diskonteringsrate på 7,5 prosent pa

År	Sum utløpende faktorer	Diskontert faktor	Sum diskonterte faktorer
2017	0	0	23,26
2018 – 2025	0	0	
2026	2,26	1,18	
2027	7,63	3,70	
2028	2,16	0,97	
2029	0,00	0,00	
2030	1,14	0,45	
2031	0,84	0,31	
2032	47,19	15,95	
2033	2,24	0,70	

Tabell 20 gir oversikt over utløpende strukturkvoter i ulike reguleringsgrupper. Det generelle bildet fra konvensjonell hav gjelder i alle gruppene. En stor andel av strukturkvotene utløper i 2032 og en noe mindre andel i 2027. De øvrige årene utløper bare små andeler av strukturkvotene. For både ringnot og konvensjonell kyst er det noe lavere strukturgrad, slik at andelene som utløper er noe lavere.

Tabell 20 Oversikt over utløpende kvotefaktorer i ulike reguleringsgrupper

År	Utløp					Andel av totale faktorer				
	Torske-trål	Ringnot	Pelagisk trål	Konv kyst	NVG kyst	Torske-trål	Ringnot	Pelagisk trål	Konv kyst	NVG kyst
2018 – 2025										
2026	2,70	357,85	324,00		37,55	3 %	1 %	3 %		1 %
2027	8,60	1 537,18	1 472,30	884,32	693,97	10 %	4 %	13 %	10 %	11 %
2028	1,00	0,00	303,60	133,92	195,07	1 %	0 %	3 %	1 %	3 %
2029	0,87	0,00	171,00	136,62	154,07	1 %	0 %	1 %	2 %	2 %
2030	1,00	0,00	325,30	181,77	218,85	1 %	0 %	3 %	2 %	3 %
2031	1,52	0,00	196,00	68,94	94,62	2 %	0 %	2 %	1 %	1 %
2032	38,46	6 220,88	4 462,89	1 072,77	1 758,48	44 %	15 %	39 %	12 %	27 %
2033	0,00	0,00	712,20	257,53	238,41	0 %	0 %	6 %	3 %	4 %
2034	0,00	391,85	493,40	253,12	96,92	0 %	1 %	4 %	3 %	1 %
2035	0,00	0,00	0,00	2,90	41,92	0 %	0 %	0 %	0 %	1 %

Tabell 21 oppsummerer tilsvarende beregningene for et sett andre viktige reguleringsgrupper. Det er variasjon mellom gruppene som følge av ulik struktureringsgrad, i tillegg til at struktureringen har funnet sted til ulike tider. Ringnot og konvensjonell kyst skiller seg ut ved å ha relativt lav struktureringsgrad, og følgelig vil andelen som kan leies ut (og dermed høstes ressursrente fra) være mindre i disse gruppene enn i de øvrige. Dette kan man naturligvis harmonisere med gruppevis diskonteringsrater og avkortingsregler.

En rimelig diskonteringsrate vil være den som gjør aktørene indifferente mellom å gi fra seg kvote nå fremfor i fremtiden. Denne må gi en kompensasjon for risikofri rente og risiko. Det er ikke enkelt å fastsette rimelige satser, og i tabellen under har vi illustrert effekten av tre ulike diskonteringsfaktorer. I det offentlige benyttes gjerne en diskonteringsrente (kalkulasjonsrente) på 4 prosent per år for å reflektere kapitalens avkastning i beste alternative anvendelse. Med systematisk risiko, som vi i stor grad finner i fiske, og private investorer med høyere avkastningskrav, er det naturlig å benytte en høyere sats.

Tabell 21 Andel av gruppens faktorer som kan tilføres statens beholdning i 2018, avhengig av diskonteringsfaktor

Gruppe (struktureringsgrad torsk el. NVG-sild)	Diskontering med diskonteringsrate:		
	7,5 %	10 %	12,5 %
Torsketral (61,6 %)	23 %	17 %	13 %
Konvensjonelle havfiskefartøy (68,9 %)	25 %	18 %	14 %
Ringnot > 90' (19,4 %)	8 %	6 %	4 %
Pelagisk trål (69,3 %)	28 %	20 %	15 %
Konvensjonelle kystfiskefartøy (30 %)	13 %	10 %	7 %
NVG-kystnot (52 %)	20 %	15 %	11 %

Som vi ser vil et valg av diskonteringsrate på 7,5 prosent føre til at staten kan oppnå mellom 8 og 28 prosent av disse fartøygruppens kvote av NVG-sild eller torsk. Med høyere diskonteringsrate følger det en lavere andel til staten.

Avkortning ved bruk av strukturkvoter

I kystfartøygruppene er det i dag en generell avkortingssats på 20 prosent samtidig som varigheten på strukturkvoten er tidsavgrenset til 20 år. En solgt grunnkvotefaktor gir dermed bare 0,8 strukturkvotefaktorer for kjøperen. Vi ser da bort fra det marginale tillegget som følge av at avkortningen også kommer kjøperen til gode. Begge faktorene trekker ned verdien for kjøperen.

Dersom vi antar at en kvotefaktor genererer en kontantstrøm på 0,8 hvert år i 20 år er nåverdien 8,15 ved en diskonteringsrente på 7,5 prosent. En tilsvarende tidsavgrenset kontantstrøm har en nåverdi på 10,67. En tidsavgrenset kontantstrøm har altså høyere verdi, og dersom tidsavgrensningen bortfaller kan avkortningssatsen økes til et nivå der kjøper vil være indifferent mellom alternativene. I eksemplet vårt vil kjøperen være indifferent (mellom en tidsavgrenset og tidsbegrenset strukturkvote) ved en avkortingssats på 39 prosent. Da har vi imidlertid sett bort fra at de fleste trolig forventer å selv få et betydelig kvotetillegg som følge av refordeling av hjemfalte strukturkvoter.

I de fleste fartøygruppene i havfiskeflåten avkortes ikke kvotene ved omsetning, men strukturkvotene er også her avgrenset til 20 års varighet. Dersom vi igjen benytter den tenkte kontantstrømmen på 1,0 per år for en gitt kvotefaktor, vil denne gi en nåverdi 10,19 ved 7,5 prosent rente. Den tilsvarende tidsavgrensede verdien er 13,33. En avkortingssats på 24 prosent gjør alternativene likeverdige.

I ringnotgruppen er det noe mer kompliserte avkortingsregler i tillegg til 20 års varighet. Disse er knyttet til fartøyenes geografiske tilhørighet. Overføring av strukturkvoter til fartøy i område A (Nord-Norge og Trøndelag) avkortes med 5 prosent, overføringer i område B (øvrige fylker) avkortes 15 prosent og overføringer fra område A til B avkortes 40 prosent. I Tabell 22 har vi oppsummert avkortningssatsene som gjør aktørene indifferente for et utvalg diskonteringsrenter.

Tabell 22 Indifferente avkortingssatser for tidsavgrensede strukturkvoter

Diskonteringsfaktor:	7,5 %	10 %	12,5 %
Kyst – 20 % avkorting	39 %	32 %	28 %
Hav – ingen avkorting	24 %	15 %	9 %
Ringnot – til område A	27 %	19 %	14 %
Ringnot – innad område B	35 %	28 %	23 %
Ringnot – fra område A til B	51 %	49 %	46 %

Kvotene som kan tilføres statens beholdning gjennom en slik avkorting avhenger naturlig nok av hvor mange strukturkvoter som selges og størrelsen på disse. Kjøperens betalingsvillighet avhenger av forventningene hans om mengden fisk, priser og kostnader, hvorav førstnevnte påvirkes av avkortningssatsen. Selgeren av kvote må ofte vurdere kjøperens betalingsvillighet mot verdien av kvoten ved fortsatt drift, da uten avkorting. Høyere avkortingssats vil derfor begrense markedet, ved at flere selgere vil oppfatte fortsatt drift som mer lønnsomt enn et eventuelt salg.

