

Vurdering av modeller for fordeling av strukturegevinst

Dato: 21. februar 2023

Forfatter: Oddbjørn M. Grønvik, Inger Nielsen Hole og Per Fredrik Johnsen.

På oppdrag for Nærings- og fiskeridepartementet har Menon Economics vurdert de økonomiske konsekvensene av ulike modeller for fordeling av strukturevinster i norsk fiskerinæring på fartøy- og rederinivå. Arbeidet er utført i februar 2023.

Menon notat 13/2023

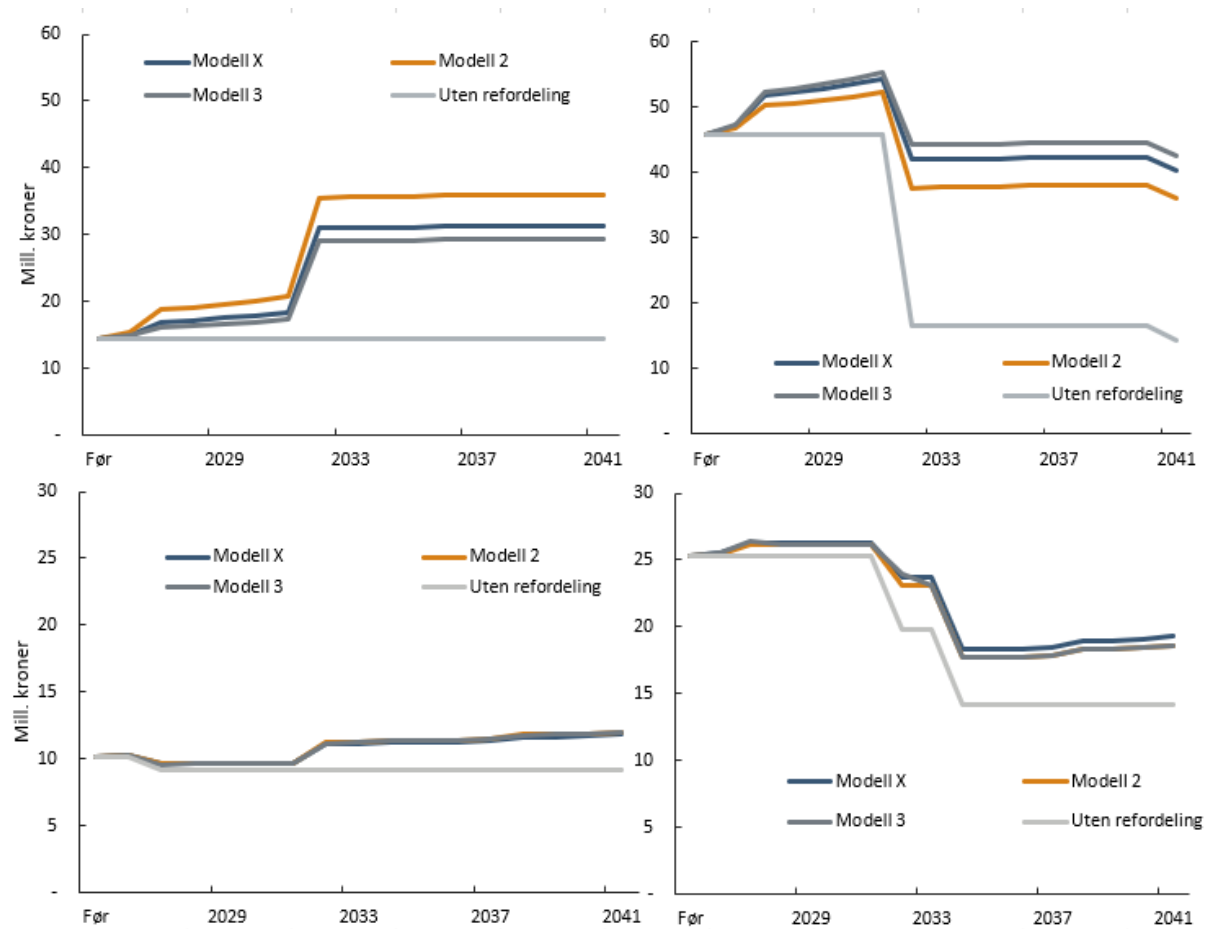
Sammendrag

I dette notatet vurderer vi de økonomiske konsekvensene av ulike modeller for fordeling av strukturgevinster i norsk fiskerinæring. Vi tar utgangspunkt i de konsoliderte fartøygruppene torsketrål, ringnot og pelagisk trål, som samlet sett leverer rundt 50 prosent av fangstverdiene i norsk fiskerinæring.

Ved å benytte statistikk fra Fiskeridirektoratets lønnsomhetsundersøkelse og å se dette i sammenheng med fangstprofilen til et gjennomsnittsfartøy i hver av de tre fartøygruppene vi har vurdert, anslår vi den meravkastningen som det gjennomsnittlige fartøyet har fra ulike kvotetyper, herunder strukturkvoter. Poenget med å se på meravkastningen er at dette tegner et bilde av markedsverdien til en fiskeritillatelse (kvoteprisen). Vi finner at en torsketråler, et ringnotfartøy og en pelagisk tråler i snitt har en meravkastning på henholdsvis 36, 21 og 20 millioner kroner, og at 54, 21 og 74 prosent av dette knytter seg til strukturkvoter.

Etter at vi har etablert et anslag på meravkastningen fra strukturkvoter og annet kvotegrunnlag, belyser vi de økonomiske konsekvensene av ulike fordelingsmodeller for enkeltfartøy. Vi finner at modellene har relativt stor betydning for trålere (torsk og pelagisk) med lav og høy strukturgrad, men at modellene betyr mindre for ringnotfartøy og andre fartøy med middels strukturgrad. Figur 0-1 viser utviklingen i perioden for fire fartøy.

Figur 0-1: Utvikling i meravkastning over tid for to torsketrålere (øverst) og to ringnotfartøy (nederst) med lav (venstre) og høy (høyre) strukturgrad.



Ved å kombinere anslagene våre med informasjon fra Fiskeridirektoratets fartøyregister og Aksjonærregisteret, belyser vi også konsekvensene modellene vil ha for de største eierne av norske fiskefartøy. Vi måler *nåverdien* (dagens verdi av en framtidig inntekt) for perioden 2023-2042, og finner at fordelingen av strukturegevinst for de største 25 eierne i norsk fiskerinæring dreier seg om verdier i størrelsesorden 2-3 milliarder kroner i denne perioden. Vi vurderer samtidig at de ulike modellene for fordeling av strukturegevinst har relativt liten betydning i perioden vi har vurdert. Det tilsynelatende avviket mellom resultater på fartøynivå og på eiernivå har vi ikke utredet nærmere, men vi peker på at vurderingshorisonten (perioden 2023-2042) og diversifisering av eierskap kan være to sannsynlige forklaringer.

Avslutningsvis drøfter vi spørsmål om vederlag og tidsbegrensning på strukturegevinst overordnet.

1 Beregning av avkastning på ulike deler av kvotegrunnlaget

Målet med denne analysen er å beregne økonomiske konsekvenser av ulike måter å fordele strukturevinster på, men for å kunne gjøre det må vi først anslå den økonomiske verdien av kvotegrunnlaget det er snakk om. Det forsøker vi å gjøre her, med utgangspunkt i statistikk fra Fiskeridirektoratets lønnsomhetsundersøkelse for tre utvalgte fartøygrupper.

Det er generelt sett vanskelig å knytte fangstinntekter til et gitt kvotegrunnlag i fiskerinæringen og dessuten kan det være overlapp mellom ulike typer kvotegrunnlag på tvers av fartøygrupper. Vi har derfor tatt utgangspunkt i tre fartøygrupper som er relativt sett mindre kompliserte. For disse fartøygruppene er det lettere å anslå hvor stor andel av inntektene som knytter seg til strukturkvotene.

Disse tre gruppene er torsketrålere, ringnot og pelagisk trål. Basert på fangststatistikk for 2021 står disse tre fartøygruppene for rundt regnet 24, 23 og 4 prosent av fangstverdien i norske fiskerier, samlet sett i overkant av halvparten av all fangstverdien i norske fiskerier. I tillegg er de forholdsvis konsoliderte med nok så høy avkastning per tonn fanget fisk. Dette tilsier at vi fanger opp en relativt stor andel av avkastningen i fiskeriene ved å se på disse gruppene, altså mer enn den halvparten av fangstverdien som gruppene står for.

Dette første arbeidstrinnet går enkelt sagt ut på å beregne avkastningen til gjennomsnittsfartøyet i fartøygruppene vi har valgt å analysere, og å fordele denne avkastningen proporsjonalt med verdien av de ulike typene konsesjoner som gjennomsnittsfartøyet fisker med. På den måten kan vi få innsikt i hvor store verdier som ligger i de ulike konsesjonstypene, og gjennom det få belyst hvor store verdier som er bundet opp i grunn- og strukturkvoter. Da kan vi igjen bruke disse anslagene til å få innsikter i hvor store verdier som vil reforderes når strukturegevinsten skal omfordeles. Et viktig poeng her er at vi ikke skal regne inn en verdi forbundet med tidsbegrensningen, nettopp fordi vi skal isolere verdien av den avkastningen som disse kvotefaktorene årlig kan gi til et rederi.

Vi har for de tre fartøygruppene fulgt følgende fem steg som redegjøres for i de neste delkapitlene.

1.1 Første steg: Trekke ut relevante fartøy fra tillatelsesregisteret og få fram kvoteprofilen deres

For å finne fangstprofilen til gjennomsnittsfartøyet har vi først isolert de fartøyene som har relevante konsesjoner fra Fiskeridirektoratets tillatelsesregister. Det er relativt enkelt å plassere fartøyene vi er på jakt etter. Vi tar utgangspunkt i fartøy som har konsesjon i ringnot, pelagisk trål og torskestrål. Det er liten grad av overlapp, men noen fartøy med ringnottillatelse har også pelagiske tråltillatelse. Disse har vi plassert blant fartøyene med ringnottillatelse, fordi dette ser ut til å gi best samsvar med populasjonene i lønnsomhetsundersøkelsen. Vi står igjen med henholdsvis 73, 15 og 34 fartøy med konsesjoner i de relevante fartøygruppene. Til sammenligning er populasjonene i lønnsomhetsundersøkelsen i 2021 for de respektive gruppene 70, 16 og 37 fartøy. Det taler for at det er god overlapp mellom vårt utvalg og populasjonen i lønnsomhetsundersøkelsen.

Deretter har vi systematisert den øvrige kvotesammensetningen til disse fartøyene. Vi har tatt utgangspunkt i tillatelsene slik de var plassert på enkeltfartøy i henhold til Fiskeridirektoratets tillatelsesregister per 31.12.2021. Tabellen under gjengir konsesjonssammensetningen for disse fartøyene.

Tabell 1-1: Sammensetning av konsesjonstyper for fartøy i de tre gruppene. Kilde: Fiskeridirektoratets tillatelsesregister*

| Ringnot: 73 fartøy | | Pelagisk trål: 15 fartøy | | Torskestrålere: 34 fartøy | |
|---------------------------------|--------|--------------------------------|--------|------------------------------|--------|
| Konsesjonstype | Antall | Konsesjonstype | Antall | Konsesjonstype | Antall |
| Strukturkv. Ringnot>90 fot | 153 | Strukturkv.Pelagisk trål | 368 | Strukturkv. Torskestrål | 213 |
| Ringnot > 90 fot | 73 | Pelagisk tråltillatelse | 75 | Torskestråltillatelse | 70 |
| Kolmuletrålkonsesjon | 43 | Loddestrålkonsesjon | 15 | Rekestråltillatelse > 65 fot | 21 |
| Pelagisk tråltillatelse | 27 | NVG-trål konsesjon | 15 | Strukturkv. Seitrål | 12 |
| Vassildtrål | 17 | Makrelltråltillatelse | 15 | Grønlandsrekestrål | 5 |
| Strukturkv. Kolmuletrål | 9 | Vassildtrål | 7 | Snøkrabbetillatelse | 4 |
| Snøkrabbetillatelse | 7 | Kystrekestrål Sør 11 m og over | 2 | Vassildtrål | 2 |
| Rekestråltillatelse > 65 fot | 6 | Rødåtestråltillatelse | 1 | Loddestrålkonsesjon | 1 |
| Loddestrålkonsesjon | 6 | | | | |
| Konv.fartøy 28 m og over. | 3 | | | | |
| Seisnurp > 90 fot | 3 | | | | |
| Grønlandsrekestrål | 2 | | | | |
| Rødåtestråltillatelse | 2 | | | | |
| Kompensasjonskvote britisk sone | 2 | | | | |
| Snurrevad konsesjon | 1 | | | | |
| Avgrenset Rødåtestråltillatelse | 1 | | | | |

*Tallene i tabellen summerer duplikater av samme tillatelse for tillatelsestyper som har faktorer for flere fiskeslag i tillatelsesregisteret. For eksempel vil strukturkvoter innenfor pelagisk trål typisk gi kvotefaktorer til fiske etter både makrell, NVG-sild, nordsjø-sild og lodde. Dette er ikke korrigert for i tabellen, men er tatt høyde for i våre etterfølgende beregninger.

I den videre analysen har vi valgt å se bort fra noen tillatelsestyper fordi de har relativt begrenset frekvens innenfor fartøygruppa (og derfor er relativt lite viktige for gjennomsnittsfartøyet) og/eller fordi vi antar at de vil ha relativt marginal betydning for det samlede bildet. Tillatelsestypene vi har sett bort fra er: Konv.fartøy 28 m og over., Seisnurp > 90 fot, Røddåte-trållatelse, Kompensasjonskvote britisk sone, Snurrevad konsesjon, Avgrenset Røddåte-trållatelse.

1.2 Andre steg: Anslå fangstinntekter fra ulike fiskeslag og fordele mellom konsesjonene

Når vi har skaffet oversikt over sammensetningen av konsesjoner for fartøygruppene vi ser på, er neste steg å kartlegge fangstinntektene for de ulike konsesjonstypene. Vi har basert oss på faktisk fangst og ikke kvoter, fordi faktisk fangst er det som gir grunnlag for inntekter og som er utgangspunktet for innrapporteringen til lønnsomhetsundersøkelsen. Dette gjør vi enkelt sagt ved å se på kvoteregnskapene som oppgis i forbindelse med reguleringsmøtet i november 2022 og å jamføre dette med fangstandelene til fartøyene i utvalget vårt. Det innebærer eksempelvis at makrell som er fisket med havgående ringnotfartøy er fordelt proporsjonalt i henhold til fordelingen av basis- og strukturfaktorer i ringnotflåten.

For kvotetyperne hvor vårt utvalg ikke er uttømmende (altså der fartøy utenfor utvalget også sitter på tilsvarende konsesjoner) justerer vi ned fangstene forholdsmessig. Eksempelvis har vårt utvalg 17 prosent av alle tildelte snøkrabbetillatelser, og vi har antatt at den faktiske fangsten av snøkrabbe er fordelt jevnt og holder dermed 83 prosent av fangstinntektene fra snøkrabbe utenfor våre videre beregninger.

Deretter har vi tatt gjennomsnittsprisen med de relevante redskapstypene (trål og not) for de kartlagte fiskeslagene, og omregnet fra fangstvolum til fangstverdi. Til slutt summerer vi fangstverdien som vi knytter til de ulike tillatelsestypene. Dette lar oss beregne den verdivektede fangstprofilen til gjennomsnittsfartøyet.

1.3 Tredje steg: Beregne fangstprofilen til gjennomsnittsfartøyet og anslå relativ verdi av ulike konsesjonstyper

Når vi har kartlagt kvoteprofilen til fartøygruppa samlet sett, kan vi regne ut kvoteprofilen til gjennomsnittsfartøyet ved å fordele fangsten jevnt på fartøyene i gruppa. I dette steget har vi regnet ut forholdstallet mellom verdien av den beregnede fangstverdien på de ulike konsesjonene.

Tabell 1-2: Fordeling av fangstinntekter på tvers av konsesjonstyper

| Konsesjonstype | Torsketrål | Ringnot | Pelagisk trål |
|--------------------------|------------|---------|---------------|
| Strukturkv. Torsketrål | 0,53 | - | - |
| Torsketrållatelse | 0,37 | - | - |
| Reketrållatelse > 65 fot | 0,08 | 0,02 | - |
| Strukturkv. Seitrål | 0,01 | - | - |
| Grønlandsreketrål | - | - | - |
| Snøkrabbetillatelse | 0,01 | 0,01 | - |
| Vassildtrål | 0,00 | 0,00 | 0,02 |

| | | | |
|--------------------------------|------|------|------|
| Lodde trålkonsesjon | 0,00 | 0,00 | 0,04 |
| Strukturkv. Pelagisk trål* | - | - | 0,74 |
| Pelagisk trållatelse | - | 0,00 | 0,08 |
| NVG-trål konsesjon | - | - | 0,08 |
| Makrelltrållatelse | - | - | 0,03 |
| Kystreke trål Sør 11 m og over | - | - | 0,00 |
| Strukturkv. Ringnot > 90 fot | - | 0,20 | - |
| Ringnot > 90 fot | - | 0,67 | - |
| Kolmuletrålkonsesjon | - | 0,08 | - |
| Strukturkv. Kolmuletrål | - | 0,01 | - |

*Strukturkvoter for pelagisk trål omfatter faktorer i fisket etter lodde, makrell, nordsjøsil, og NVG-sild. I beregningene våre har vi holdt verdiene av disse faktorene adskilt.

1.4 Fjerde steg: Beregne avkastningen til gjennomsnittsfartøyet

I dette steget beregner vi avkastningen til gjennomsnittsfartøyet ved hjelp av lønnsomhetsundersøkelsen til Fiskeridirektoratet. Spørsmålet vi forsøker å svare på i dette steget er hvor stor meravkastningen av å ha tilgang på konsesjoner i fiskerinæringen er. Disse tallene gir oss et grunnlag for å anslå verdien av tillatelsene/konsesjonene som gjennomsnittsfartøyet disponerer. Verdien av en fisketillatelse kan enkelt sagt sees på som den meravkastningen man kan oppnå av å disponere en fiskeritillatelse.

Vi bruker gjennomsnittet for årene 2019-2021 som vårt anslag på avkastning for gjennomsnittsfartøyet. Vi regner ut meravkastningen på følgende måte:

- Vi tar utgangspunkt i resultatet før skatt
- Trekke fra avskrivninger knyttet til tillatelser
 - Dette gjøres fordi vi her er interessert i å nettopp måle verdien av tillatelsene. Selv om tillatelsene på den enkeltes hånd kan ha en tidsbegrensning og dermed en avskrivbar regnskapsmessig verdi, er det viktig å få med denne verdien når vi skal anslå hvor store verdiene av tillatelsene er
- Trekke fra normalavkastning på kapitalen
 - Poenget med dette er at kapitalen som kreves for å drive med fiske har en kostnad. Denne kapitalen kunne vært plassert et annet sted med en annen avkastning, og denne må trekkes fra for å beregne meravkastningen fra fiske.
 - Vi trekker fra en rente på 4 prosent av kapitalverdiene. Bare realkapital (fartøy og andre anleggsmidler). Tillatelsesverdier holdes utenfor fordi dette er lisensen som gir rett til fiskerivirksomheten og som vi nettopp skal anslå verdien av.
- Trekke fra finanskostnader
 - finanskostnader er kostnaden av en av måtene man kan finansiere kapitalen. Når vi trekker fra normalavkastningen, ville det blitt dobbelttelling dersom vi også talte med finanskostnadene
- Da sitter vi igjen med et anslag på meravkastningen som gjennomsnittsfartøyet har på sin kvoteprofil. Dette skal i teorien også tilsvare den årlige betalingsviljen for den samlede kvoteprofilen til gjennomsnittsfartøyet.

Hovedresultatene fra beregningene våre for gjennomsnittsfartøyet er gjengitt i tabellen under.

Tabell 1-3: Beregning av resultat etter normalavkastning i 2019-2021. Mill. 2022-kroner. Kilde: Fiskeridirektoratet, bearbeidet av Menon Economics

| | | 2019 | 2020 | 2021 | avrundet snitt |
|--------------------------------|---|--------|--------|--------|----------------|
| Torskestrål¹ | Driftsinntekter | 173,84 | 149,99 | 162,44 | 162,10 |
| | Resultat uten avskrivning av tillatelser og finanskostnader | 52,22 | 39,19 | 41,70 | 44,40 |
| | Normalavkastning på kapital | 7,88 | 7,80 | 9,58 | 8,40 |
| | Resultat etter normalavkastning | 44,34 | 31,39 | 32,12 | 35,90 |
| Ringnot | Driftsinntekter | 69,67 | 86,18 | 83,14 | 79,70 |
| | Resultat uten avskrivning av tillatelser og finanskostnader | 20,48 | 30,26 | 26,69 | 25,80 |
| | Normalavkastning på kapital | 4,65 | 5,75 | 5,35 | 5,30 |
| | Resultat etter normalavkastning | 15,82 | 24,50 | 21,34 | 20,60 |
| Pelagisk trål | Driftsinntekter | 64,10 | 84,03 | 58,49 | 68,90 |
| | Resultat uten avskrivning av tillatelser og finanskostnader | 20,71 | 31,30 | 16,19 | 22,70 |
| | Normalavkastning på kapital | 2,33 | 3,33 | 2,86 | 2,80 |
| | Resultat etter normalavkastning | 18,38 | 27,98 | 13,34 | 19,90 |

Vi betegner disse størrelsene heretter som *meravkastning*. Det er et anslag på den ekstra avkastningen som fartøyeieren får av å ta kapitalkostnaden med å opprettholde den nødvendige fangstkapasiteten heller enn å investere samme kapital i et alternativt investeringsobjekt. Det kan også omtales som den årlige kvoteverdien.

¹ Fartøygruppa torskestrålere omfatter i lønnsomhetsundersøkelsen også seistrålere og rekestrålere. Vi fordeler avkastningen uten å ta høyde for dette. Dersom disse fartøyene har lavere lønnsomhet enn fartøyene med torskestrålkonsesjon, betyr det at vi undervurderer avkastningen i denne fartøygruppa noe. I 2021 oppga Fiskeridirektoratet at det var 37 fartøy som inngikk i populasjonen for torskestrålere i lønnsomhetsundersøkelsen. Til sammenligning var det 34 fartøy med torskestrålkonsesjon ved utgangen av året, altså åtte prosent færre fartøy. Dette taler for at denne eventuelle effekten bør være beskjeden, og at det beregnede tallet for torskestrålere er representativt for denne gruppa.

Beregningene vi har gjort her er beslektet til, men ikke helt analogt med å anslå ressursrenta/grunnrenta i fiskeriene. Den viktigste grunnen til at anslaget ikke er helt analogt, er at vi ikke trekker fra/legger til alle produktsubsidier/produktskatter. Fiskerinæringen står spesielt overfor en rekke særavgifter som (med unntak av ressursavgiften) går til ulike øremerkede formål. Avgiftene er reelle kostnader for rederne som også vil prises inn når tillatelser skal omsettes. Dette påvirker derfor kvoteverdien. Hvis vi hadde regnet med dette hadde vi rundt regnet anslått en avkastning per tillatelse som var 10-20 prosent høyere, ettersom avgiftene utgjør en forholdsvis stor andel av kostnadene til fiskerne. På den andre siden har det foregått flere avgiftsendringer i fiskeflåten de siste årene som ikke fullt ut er inkorporert i anslagene. Mest viktig er de nye kontroll- og ressursavgiftene som er etablert fra og med 2021. Disse er bare delvis inne for 2021, og ikke i det hele tatt med i 2020 og 2019. Hvis vi hadde innarbeidet disse fullt ut i anslagene våre, ville meravkastningen vi beregner anslagsvis vært redusert med omtrent 0,5-1 prosent.

1.5 Femte steg: Tallfeste verdien av de ulike typene kvotegrunnlag

I dette steget tallfester vi verdien av de ulike typene kvotegrunnlag ved å se avkastningen per kvotetype i forhold til volumet av ulike kvotetyper som gjennomsnittsfartøyet har. Da får vi vårt anslag på verdien av strukturkvotene.

Tabell 1-4: Anslått årlig meravkastning forbundet med ulike kvotetyper for snittfartøy (etter normalavkastning)

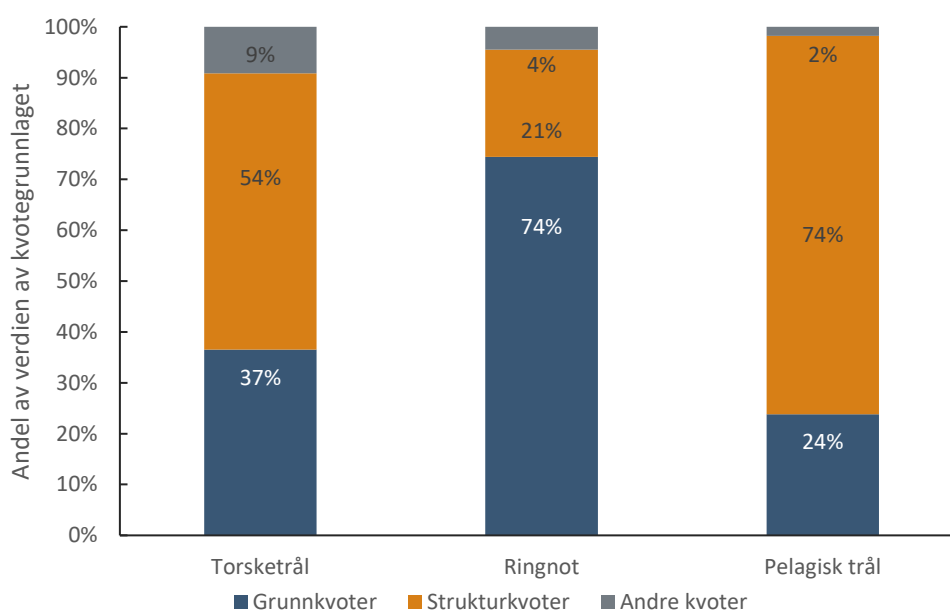
| Årlig meravkastning, 2022-kroner | | | |
|----------------------------------|-------------------|-------------------|-------------------|
| | Torskestrål | Ringnot | Pelagisk trål |
| Strukturkv. Torskestrål | 18 990 000 | - | - |
| Torskestråltillatelse | 13 110 000 | - | - |
| Rekestråltillatelse > 65 fot | 2 960 000 | 460 000 | - |
| Strukturkv. Seistrål | 530 000 | - | - |
| Grønlandsrekestrål | - | - | - |
| Snøkrabbetillatelse | 280 000 | 260 000 | - |
| Vassildtrål | 20 000 | 100 000 | 310 000 |
| Loddestrålkonsesjon | 10 000 | 40 000 | 820 000 |
| Strukturkv. Pelagisk trål* | - | - | 14 810 000 |
| Pelagisk tråltillatelse | - | 60 000 | 1 680 000 |
| NVG-trål konsesjon | - | - | 1 540 000 |
| Makrelltråltillatelse | - | - | 700 000 |
| Kystrekestrål Sør 11 m og over | - | - | 50 000 |
| Strukturkv. Ringnot > 90 fot | - | 4 200 000 | - |
| Ringnot > 90 fot | - | 13 720 000 | - |
| Kolmuletrålkonsesjon | - | 1 610 000 | - |
| Strukturkv. Kolmuletrål | - | 150 000 | - |
| Sum | 35 900 000 | 20 600 000 | 19 910 000 |

*Strukturkvoter i pelagisk trål omfatter strukturfaktorer i fisket etter makrell, nordsjøsilde, NVG-silde og lodde.

Når vi fordeler i henhold til fangstverdi, innebærer dette i praksis at vi antar at avkastningen fordeler seg jevnt med fangstverdien av fiskeslagene. Dette er antagelig en forutsetning som over- og undervurderer lønnsomheten i ulike fiskerier. For torsketrål, som har flere typer kvotefaktorer for ulike fiskeslag innenfor strukturkvotene (torsk, hyse og sei nord/sør), har vi fordelt avkastningen i tråd med fangstverdien.

Informasjonen kan også framstilles grafisk ved å trekke ut en fordeling av fangstinntekter på grunnkvoter, strukturkvoter og andre typer kvotegrunnlag i fartøygruppene vi har tatt for oss. Dette er illustrert i Figur 1-1.

Figur 1-1: Fordeling av verdier mellom ulike typer kvotegrunnlag



Tallene i Tabell 1-4 kan skaleres opp så vi får den anslåtte årlige meravkastningen for fartøygruppa som helhet. Dette er vist i Tabell 1-5.

Tabell 1-5: Anslått årlig meravkastning per konsesjonstype

| Årlig meravkastning, mill. 2022-kroner | | | |
|--|------------|---------|---------------|
| | Torsketrål | Ringnot | Pelagisk trål |
| Strukturkv. Torsketrål | 703 | - | - |
| Torsketråltillatelse | 485 | - | - |
| Reke-tråltillatelse > 65 fot | 110 | 32 | - |
| Strukturkv. Seitrål | 20 | - | - |
| Grønlandsreke-trål | - | - | - |
| Snøkrabbetillatelse | 10 | 18 | - |
| Vassildtrål | 1 | 7 | 5 |
| Lodde-trålkonsesjon | 0 | 3 | 13 |
| Strukturkv. Pelagisk trål | - | - | 237 |

| | | | |
|---------------------------------------|--------------|--------------|------------|
| Pelagisk trållatelse | - | 4 | 27 |
| NVG-trål konsesjon | - | - | 25 |
| Makrelltrållatelse | - | - | 11 |
| Kystreke-trål Sør 11 m og over | - | - | 1 |
| Strukturkv. Ringnot>90 fot | - | 294 | - |
| Ringnot > 90 fot | - | 960 | - |
| Kolmuletrållatelse | - | 113 | - |
| Strukturkv. Kolmuletrål | - | 11 | - |
| Sum | 1 328 | 1 442 | 319 |

Tabellen viser den (anslåtte) samlede årlige meravkastningen for de ulike kvotetyperne til fartøyene vi studerer. Ved å se disse tallene i sammenheng med det samlede antallet grunn- og strukturkvotefaktorer, kan vi anslå verdien av strukturkvotene som skal reforderes. Da kan vi i neste rekke vurdere de økonomiske konsekvensene av ulike modeller for refordeling. Dette gjør vi i notatets kapittel 2.

1.6 Siste steg: Er anslagene for gjennomsnittsfartøyet rimelige?

Vi har nå et anslag på verdien av strukturkvotene som skal reforderes, men før vi går videre er det nyttig å løfte blikket og vurdere om anslagene vi har foretatt er rimelige.

En første måte å vurdere dette på er å se anslagene opp mot ulike vurderinger av ressursrenta i fiskerinæringen. Som vi forklarte i notatets punkt 1.4 er beregningen delvis analog til beregninger av ressursrente.

Greaker og Lindholdt (2022)² anslo at den årlige ressursrenta for hele fiskerinæringen var mellom 4-6 mrd. kroner i årene 2019-2021, med et snitt på ca. 4,8 mrd. kroner. Summen av våre anslag for de tre fartøygruppene er drøyt 3 milliarder kroner per år. Sett i forhold til at fartøygruppene vi studerer fangster i overkant av 50 prosent av kvotegrunnlaget kan vårt anslag framstå som litt høyt, men når vi tar høyde for at dette er de mest konsoliderte og formodentlig mest effektive fartøyene i norske fiskerier, taler dette for at våre anslag sammenfaller med Greaker og Lindholdts beregninger.

En annen måte å vurdere anslaget på er å se det i sammenheng med verdianslag som ble utført av Nofima i 2019 og gjengitt i Kvotemeldingen.³ I Tabell 1-6 har vi regnet ut nåverdien av alle framtidige år med meravkastning med utgangspunkt i et avkastningskrav på 4 prosent for å gjøre tallene mer sammenlignbare.

Tabell 1-6: Nåverdi av beregnet meravkastning per fartøygruppe. Avkastningskrav er satt til 4 prosent.

| | Torsketrål | Ringnot | Pelagisk trål |
|--------------------|------------|---------|---------------|
| Grunnkvoter | 12 100 | 26 800 | 1 900 |

² Greaker og Lindholdt (2022). *Ressursrenten i naturressursnæringene i Norge 1984-2021. SSB-rapport.*

³ Meld. St. 32 (2018–2019) *Et kvotesystem for økt verdiskaping — En fremtidsrettet fiskerinæring. Boks 4.12 Verdi av strukturkvoter*

| | | | |
|-----------------------|--------|--------|-------|
| Strukturkvoter | 18 100 | 7 600 | 5 900 |
| Andre kvoter | 3 000 | 1 600 | 100 |
| Sum | 33 200 | 36 100 | 8 000 |

Anslagene våre er at nåverdien av meravkastningen i de tre fartøygruppene vi ser på er i størrelsesorden 77 mrd. kroner. Det fordeler seg med 33 mrd. på torsketrål, 35 mrd. på ringnot og 8 mrd. på pelagisk trål. Fordelingen mellom grunn- og strukturkvoter er i prosent hhv. 45/55, 22/78 og 76/24. Til sammenligning anslo Nofima i Kvotemeldingen noe høyere verdi på strukturkvotene i ringnot, lavere for pelagisk trål og noe lavere for torsketrål. Anslagene for verdien av strukturkvotene i Kvotemeldingen er også preget av tidsbegrensningen, som taler for at Nofimas anslag er noe høyere enn det vi gjør her. På den andre siden er Nofimas anslag basert på omsetningstall fra skipsmeglere og kan derfor være skjeve, i den forstand at de reflekterer betalingsvilligheten til aktørene som har hatt høyest betalingsvillighet for nye konsesjoner (og som ikke nødvendigvis vil ha like stor betalingsvilje for konsesjon nr. 20 som nr. 1).

Samlet sett vil vi si at våre anslag er i samme landskap som tidligere beregninger, men om noe er nok våre anslag litt lave fordi vi legger til grunn historiske resultat og ser bort fra muligheten for framtidige produktivitetsøkninger og økende etterspørsel etter fisk i takt med en i det lengre perspektivet voksende middelklasse globalt.

2 Fordeling av strukturgevinster

I dette kapittelet drøfter vi konsekvenser av ulike måter å fordele strukturgevinsten på. Vi tar utgangspunkt i tre av modellene for fordeling av strukturgevinst som har vært på høring i Nærings- og fiskeridepartementets to høringsnotater om fordeling av strukturgevinst av 6. juli og 20. desember 2022.⁴ For å etablere en referanse viser vi også verdien dersom strukturgevinsten ikke skulle blitt refordelt.

Modellene som er presentert i høringsnotatet er omtalt som modell 2, modell 3 og modell X. Modell 2 innebærer at strukturgevinsten refordelenes basert på grunnkvotens størrelse, mens modell 3 innebærer at også strukturkvotenes størrelse vektet i refordelingen. Modell X er en hybrid-modell hvor kun en andel av strukturkvotenes størrelse vektet. Vekten er slik at én strukturfaktor tilsvarer to grunnkvotefaktorer.

Vårt anslag er statisk og baserer seg på historiske fangstverdier, og det vil naturligvis være variasjoner fra år til år. Men vårt anslag kan sees på som en forventningsverdi, som det er grunn til å tro at resultatene vil svinge rundt fra år til år. Det meste tyder også på at avkastningen i de mest konsoliderte delene av fiskerinæringen (som vi analyserer her) samlet sett har en betydelig meravkastning, og at den har hatt dette over lengre tid. Selv om det kan være enkeltår med dårligere lønnsomhet, er det grunn til å tro at det vil være en betydelig meravkastning over tid.

Både modell X og modell 3 vektet eksisterende strukturkvoter ved refordeling. Det får betydning for fordelingen om strukturkvoter skal telles med i fordelingsnøkkelen til det enkelte fartøy det samme året som strukturkvotene

⁴ Høringsnotatene er tilgjengelige på regjeringens hjemmesider. Høringsnotat 1 finnes [her](#), og høringsnotat 2 finnes [her](#). [lenker hentet 20.02.2023.]

skal refordeles. Særlig fordi det er noen år med store tilbakefall (mange andres strukturkvoter går også ut på dato). Da ville det vært fordelaktig for dem med strukturkvoter om disse telles med det samme året. I våre beregninger har vi antatt at de ikke gjør det. Det gjør i praksis både modell X og modell 3 mer utjevne enn dersom dette ikke var tilfellet.

Vi holder inntekter fra annet kvotegrunnlag (som ikke er strukturkvoter eller grunnkvoter som spiller inn i fordelingen) utenfor, ettersom dette kvotegrunnlaget ikke påvirkes av modellene som er drøftet i høringsnotatene. Vi ser også bort fra muligheten for omsetning av kvotegrunnlag. Dette kan virke overforenkende, men et relevant poeng er at så lenge kvotegrunnlaget kan omsettes og anslaget vårt reflekterer markedsværdien av det, vil fartøyet kunne omsette det samme kvotegrunnlaget innenfor fartøygruppen. Da bør i teorien rederiet kunne omsette kvotegrunnlaget nettopp til markedsværdien. Så lenge perspektivet er på meravkastning, er det sånn sett ingen stor mangel om man ser bort fra muligheten for å omsette kvotegrunnlaget – det vil til en viss grad være to sider av samme sak.

Vi ser også bort fra at kvotetak kan gi en øvre begrensning på hvor mye strukturgevinst som kan overføres til et fartøy. Flere av fartøyene vi har undersøkt har allerede strukturert opp til kvotetaket, og vil med økt strukturgevinst få et kvotegrunnlag som – i en viss tid – kan overstige det gjeldende kvotetaket i gruppa. En slik begrensning har vi valgt å se bort fra i våre beregninger, fordi det er en komplikasjon som ikke gir mye dypere innsikt i den overordnede problemstillingen vi vurderer. Man kan se for seg at fartøyeiere som havner i en slik posisjon vil selge bort strukturkvoter som ellers gjør at de stanger i taket, og at de på den måten relativt lett kan tilpasse seg bort fra store deler av det tapet som denne begrensningen ellers vil skape.

Måten vi har beregnet på innebærer at fordelingen av meravkastningen er et nullsumspill. Noens merinntekt blir noen andres tap. Det betyr med andre ord at vi ikke mener noe om kvotegrunnlaget kan være mer verdt i noens hender enn andre. Vi understreker at det er all grunn til å tro at det faktisk vil være slike forskjeller, først og fremst fordi det er grunn til å tro at fartøyene er tilpasset kvotegrunnlaget og at fartøy med større kvotegrunnlag – alt annet likt – sannsynligvis har større fangstkapasitet. Tallgrunnlaget for lønnsomhetsvurderingene gir ikke grunnlag for å splitte opp og se på forskjeller blant fartøy innenfor samme fartøygruppe, og det er en metodisk svakhet vi ikke lett kommer utenom. På den andre siden er det også grunn til å tro at eventuelle store verdiforskjeller vil føre til ny omsetning av kvotegrunnlag, ettersom det går an å foreta gjensidig fordelaktige transaksjoner. Prisen for disse transaksjonene vil forventningsvis speile meravkastningen.

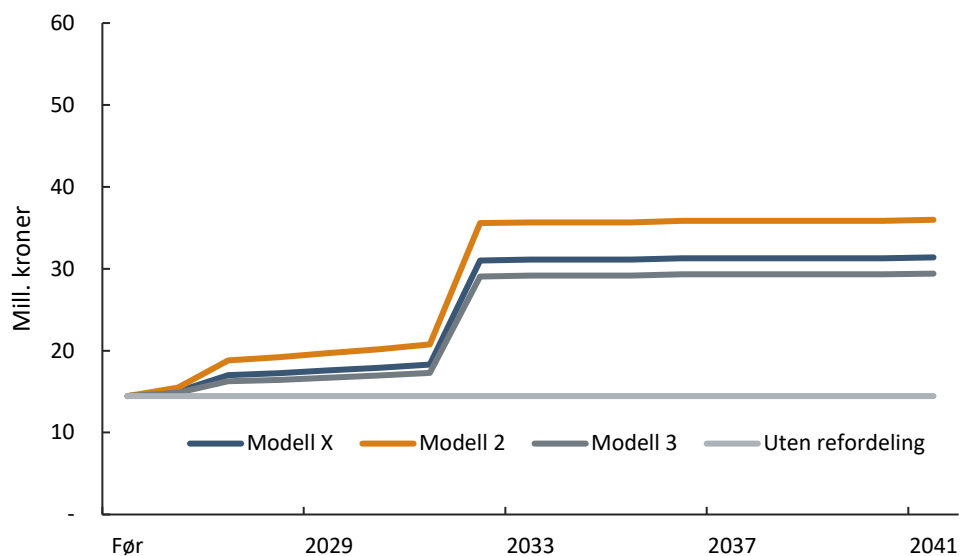
I det følgende trekker vi fram konsekvensene for noen eksempelfartøy fra de tre gruppene vi har sett på. Vi illustrerer effektene med figurer som viser den årlige meravkastningen fra kvotegrunnlaget som fartøyene vil ha med ulike modeller for fordeling av strukturgevinst. Vi har valgt ut et fartøy med lav strukturgrad, et med middels strukturgrad (median) og et med høy strukturgrad. Alle oppgitte tall er i 2022-kroner.

2.1 Torsketrålere

I skrivende stund er det 35 fartøy registrert med torsketrållatelse i Fiskeridirektoratets fartøyregister. Fartøyene har grunn- og strukturkvoter i fisket etter torsk, hyse og sei nord/sør. Vi har fordelt avkastningen proporsjonalt med fangstverdien i 2021, som innebærer at vi tilskriver omtrent 65 prosent av avkastningen til fisket etter torsk, 22 prosent til hyse og 11/2 prosent til sei nord/sør, og at vi fordeler dette proporsjonalt innenfor hvert fiske i henhold til faktorene i tillatelsene.

Den første figuren viser den beregnede årlige avkastningen fra kvotegrunnlaget til et fartøy med lav strukturingsgrad (0 prosent).

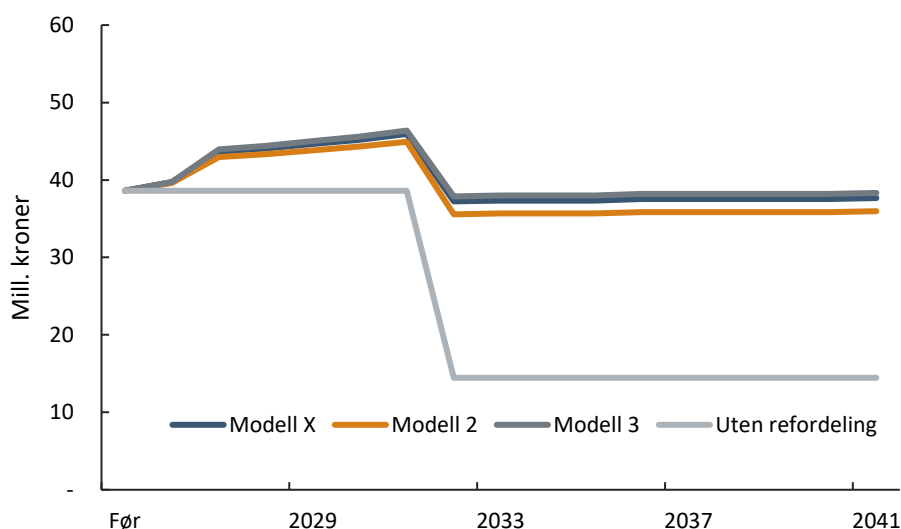
Figur 2-1: Årlig meravkastning fra kvotegrunnlag – torsketråler med lav strukturingsgrad



Dette fartøyet har ingen strukturkvoter og kommer naturlig nok godt ut i alle modellene, ettersom det får en økning i sitt kvotegrunnlag ettersom strukturgevinsten fordeles. Fra å ha en anslått årlig meravkastning på omtrent 14,5 millioner kroner før refordelingen, øker den årlige meravkastningen til et sted mellom 29 (modell 3) og 36 mill. kroner (modell 2). Den største økningen skjer i utgangen av 2032, hvor en stor andel av trålfåtens strukturkvoter kommer til refordeling.

Den neste figuren viser den årlige avkastningen fra kvotegrunnlaget til et fartøy med middels strukturingsgrad (ca. 66 prosent for torsk).

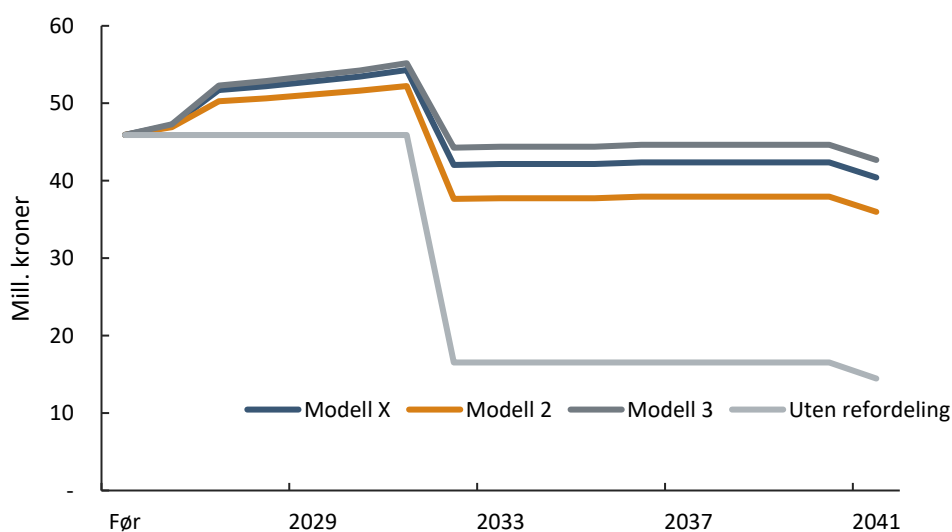
Figur 2-2: Årlig meravkastning fra kvotegrunnlag – torskestråler med middels strukturingsgrad



Dette fartøyet starter med et vesentlig høyere kvotegrunnlag enn fartøyet med lav strukturgrad. Fartøyet har en beregnet årlig meravkastning på omtrent 40 millioner kroner før refordeling av strukturgevinst. I perioden fram mot 2032 øker meravkastningen fordi fartøyet mottar strukturgevinst. I 2032 må fartøyet gå en stor andel av strukturkvotene fartøyet disponerer ut på dato, men fartøyet mottar samtidig betydelig strukturgevinst fordi mange strukturkvoter faller bort det samme året. For dette fartøyet er forskjellen mellom de tre modellene svært liten. Vi anslår at fartøyet fra 2042 vil ha en meravkastning på 36-38 millioner kroner avhengig av modell – marginalt lavere enn inngangsverdien.

Den neste figuren viser den årlige avkastningen fra kvotegrunnlaget til et fartøy med høy strukturingsgrad (ca. 71 prosent for torsk og noe høyere for hyse).

Figur 2-3: Årlig meravkastning fra kvotegrunnlag – torskestråler med høy strukturingsgrad



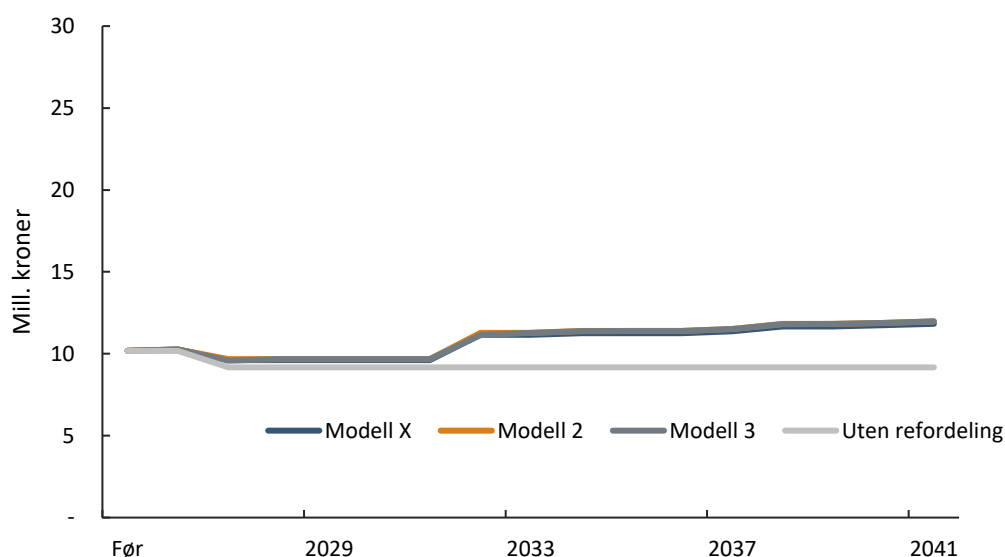
Fartøyet har innledningsvis en meravkastning fra sitt kvotegrunnlag i størrelsesorden 46 millioner kroner. Også dette fartøyet har innledningsvis økende meravkastning fordi det mottar strukturgevinst, til en topp på 52-55 mill. kroner før den store refordelingen fra og med 2033. Dette fartøyet ender en del lavere opp nærmest uavhengig av fordelingsmodell, mellom 36-43 mill. kroner fra 2042.

2.2 Ringnotfartøy

Det er i skrivende stund 71 fartøy med hovedtillatelse (grunnkvote) i ringnotflåten. I dette kapittelet viser vi profilen for tre ringnotfartøy. Vi holder meravkastning fra kolmuletråltillatelse utenfor i disse figurene.

Den første figuren viser den beregnede årlige avkastningen fra kvotegrunnlaget til et fartøy med lav strukturingsgrad (10 prosent).

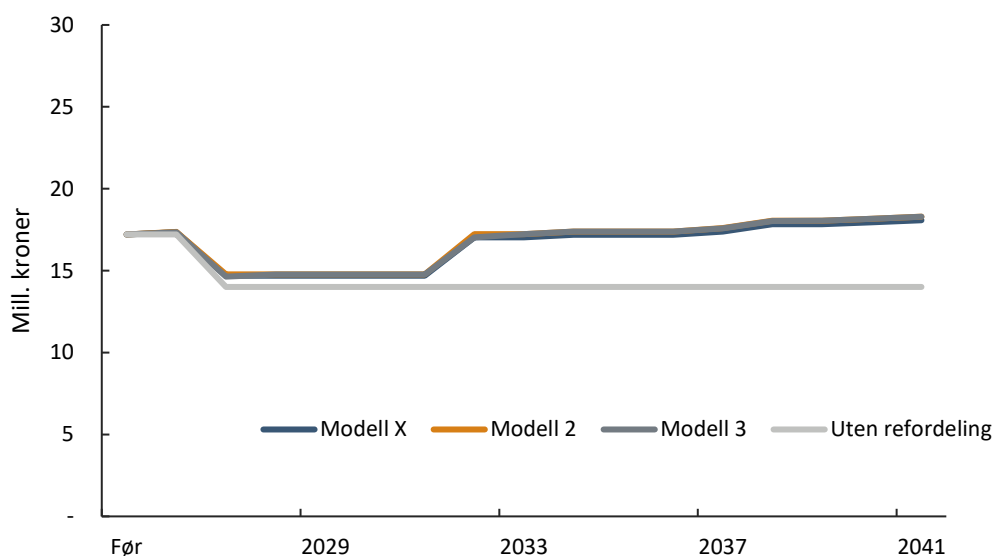
Figur 2-4: Årlig meravkastning fra kvotegrunnlag – ringnotfartøy med lav strukturingsgrad



Dette fartøyet har noen få strukturkvoter, og får en nedgang i meravkastningen starten av perioden. I forbindelse med refordelingen i 2033 øker imidlertid kvotegrunnlaget og meravkastningen til et noe høyere nivå enn utgangspunktet. Forskjellen mellom modellene er helt neglisjerbar.

Den neste figuren viser den beregnede årlige avkastningen fra kvotegrunnlaget til et fartøy med middels strukturingsgrad (21 prosent).

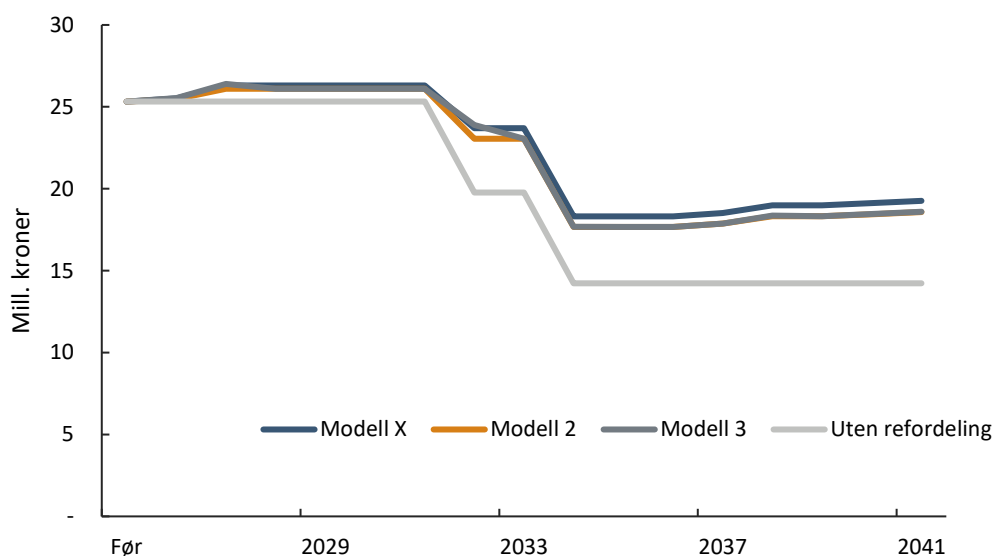
Figur 2-5: Årlig meravkastning fra kvotegrunnlag – ringnotfartøy med middels strukturingsgrad



Dette fartøyet har en anslått meravkastning innledningsvis på omtrent 17 millioner kroner. Fartøyet har strukturkvoter som utløper forholdsvis tidlig, og får en nedgang i meravkastningen tilsvarende tidlig. Fra 2033 får fartøyet en økning i kvotegrunnlag og meravkastning som følge av at mange strukturkvoter refordeles. I takt med at strukturkvotene refordeles øker fartøyets kvotegrunnlag videre noe fram mot 2042. Fartøyet ender, uavhengig av fordelingsmodell, opp med en meravkastning i størrelsesorden 18 millioner kroner i året, marginalt opp fra inngangsverdien.

Den neste figuren viser den beregnede årlige avkastningen fra kvotegrunnlaget til et fartøy med høy strukturingsgrad (47 prosent).

Figur 2-6: Årlig meravkastning fra kvotegrunnlag – ringnotfartøy med høy strukturingsgrad



Det høyt strukturerte fartøyet har innledningsvis en meravkastning på drøyt 25 millioner kroner. I starten øker dette, men fartøyet har en betydelig andel strukturkvoter som går ut på dato fra og med 2032. Fartøyet ender opp med en årlig meravkastning i størrelsesorden 19 millioner kroner uavhengig av fordelingsmodell.

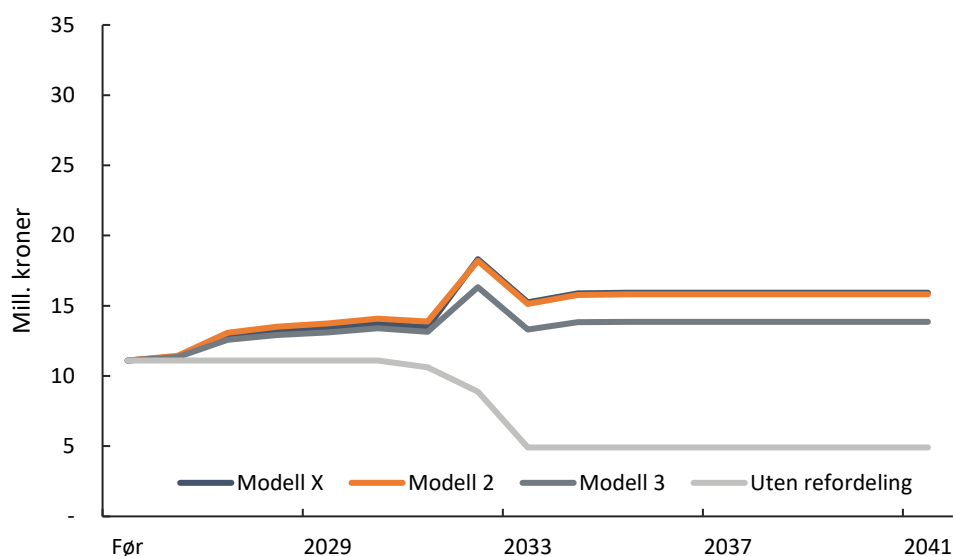
Et gjennomgående trekk med ringnotgruppen er at fartøyene i relativt liten grad er strukturerte sammenlignet med de andre gruppene vi ser på i dette notatet. Det betyr også at modellene for fordeling av strukturgevinst får mindre betydning. Når en såpass liten del av kvotegrunnlaget er strukturkvoter, vil vektingen av dette i fordelingsmodellene få forholdsvis lite å si.

2.3 Pelagiske trålere

Det er i skrivende stund 21 fartøy som har grunn- og strukturkvoter innenfor de pelagiske trål-fiskeriene etter makrell, nordsjøsil, NVG-sild og lodde. Det er noe varierende strukturingsgrad mellom disse fiskeriene, men den er gjennomgående høy.

Den første figuren viser den beregnede årlige avkastningen fra kvotegrunnlaget til et fartøy med lav strukturingsgrad (snitt på 53 prosent).

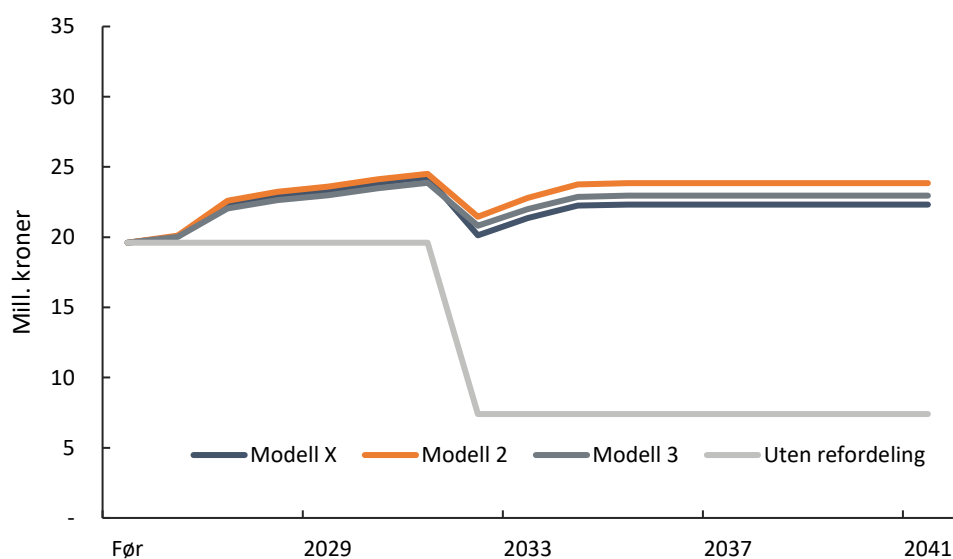
Figur 2-7: Årlig meravkastning fra kvotegrunnlag – pelagisk tråler med lav strukturingsgrad



Mønsteret for dette fartøyet er likt som for de andre fartøyene med lav strukturingsgrad som vi har sett på, men utslagene er kraftigere. Dette fartøyet får en økning i kvotegrunnlaget gjennom det meste av perioden vi ser på. Modell 3, som vektlegger eksisterende strukturkvoter i størst grad, gir dårligere uttelling. Modell 2 og modell X gir relativt sammenfallende utfall. Fordi dette fartøyet har ulik strukturgrad i ulike pelagiske trålfiskerier, blir fordelingsvirkningen mellom disse modellene i praksis like.

Den neste figuren viser den beregnede årlige avkastningen fra kvotegrunnlaget til et fartøy med middels strukturingsgrad (snitt på 68 prosent).

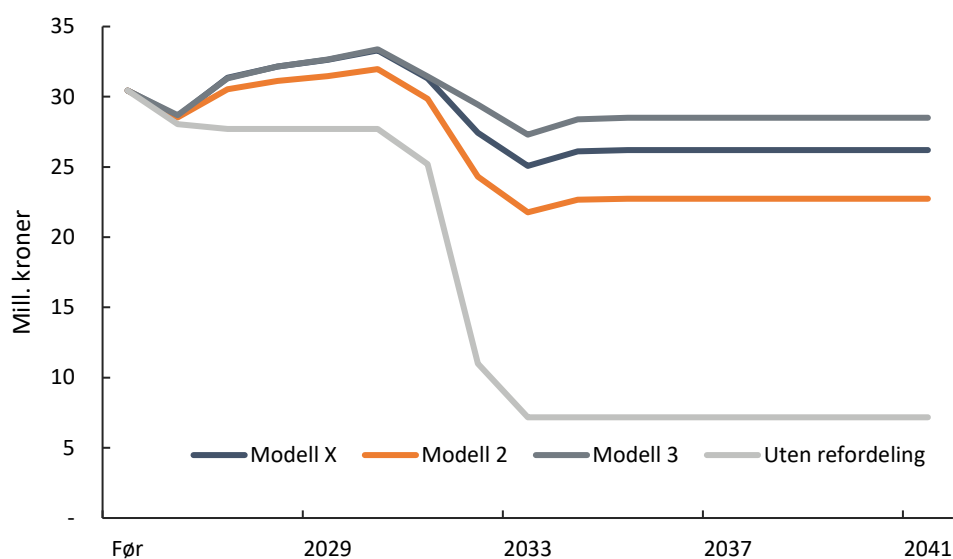
Figur 2-8: Årlig meravkastning fra kvotegrunnlag – pelagisk tråler med middels strukturingsgrad



Dette fartøyet har innledningsvis en meravkastning på omtrent 20 millioner kroner, som øker gradvis fram til 2033 hvor den faller. Etter dette øker det imidlertid igjen, og ender opp et sted mellom 23-24 millioner kroner. Forskjellen mellom modellene er ikke veldig stor for dette fartøyet, blant annet fordi det har en forholdsvis stor grunnkvote i alle de fire fiskeriene vi ser på.

Den neste figuren viser den beregnede årlige avkastningen fra kvotegrunnlaget til et fartøy med høy strukturingsgrad (snitt på 78 prosent).

Figur 2-9: Årlig meravkastning fra kvotegrunnlag – pelagisk tråler med høy strukturingsgrad



Dette fartøyet har en ganske stor variasjon i kvotegrunnlaget gjennom perioden. Med modell 2 svinger det mest, fra en topp på 32 millioner til en bunn på snaut 22 millioner kroner. Det høyt strukturerte fartøyet har naturlig nok mest å tape på modell 2, som ikke vektlegger strukturkvoter ved refordeling.

2.4 Oppsummering

Refordeling av strukturgevinst kan potensielt ha svært omfattende konsekvenser for fiskeflåten. Samtidig tyder gjennomgangen vår på at modellene som foreligger ikke har voldsom betydning for en god del av fartøyene i disse fartøygruppene.

Medianfartøyene ser ut til å komme nok så likt ut uavhengig av modell på lang sikt, men det vil være en viss variasjon i meravkastningen gjennom perioden. For ringnotflåten, som har lavest strukturgrad, er det kun for de mest strukturerte fartøyene at modellvalget ser ut til å spille inn, og selv for disse med relativt begrenset effekt.

For fartøyene med høy og lav strukturgrad, spiller modellvalget i større grad inn. Mens de lavt strukturerte fartøyene har mest å tjene på modeller som i stor grad baserer seg på grunnkvote (modell 2), har de fartøyene med høy strukturgrad mer å tjene på modeller som vektet strukturkvoter (modell 3).

2.5 Konsekvenser for rederier

Det er mange flerbåtsrederier i disse fartøygruppene. Hvor stor vil konsekvensene bli for disse? Man kan se for seg at effektene vil jevne seg ut fordi rederiene har spredt eierskap, men også at de største rederiene er de som har konsolidert mest og som har mest å tape jo mer omfordeling som blir gjort.

Vi belyser her dette spørsmålet ved å se fartøyeierskapet per februar 2023. Vi knytter informasjon om eierskap fra fartøyregisteret opp mot informasjon fra aksjonærregisteret per 2021. Dette lar oss finne fram til de ultimate eieres eierandeler i hvert fartøy.

Med bakgrunn i kartleggingen som er gjort tidligere, beregner vi videre en meravkastning for hvert fartøy i gruppene vi har sett på. Vi tar for oss en 20-årsperiode fra og med 2023 til og med 2042. Vi tar utgangspunkt i den såkalte *nåverdien* av meravkastningen i alle årene til og med 2042. Det betyr at vi regner verdien av framtidige overskudd om til et kronebeløp som gjengir dagens (anslåtte) verdi av kvotegrunnlaget i disse årene. Vi diskonterer framtidige overskudd med et avkastningskrav på 4 prosent, men viser også konsekvensene dersom man legger til grunn et avkastningskrav på 7 prosent. Tabell 2-1 og 2-2 viser resultatene av dette.

Kolonne 1 viser eierens navn. Personlige eierposter har vi anonymisert. Kolonne to viser eiertype. Kolonne tre viser type fartøy (torsketrål, ringnot, pelagisk trål). Kolonne fire viser nåverdien av kvotegrunnlaget dersom strukturgevinsten ikke skulle blitt refordelt. Kolonne fire-seks viser den beregnede nåverdien av kvotegrunnlaget med utgangspunkt i de tre modellene vi har vurdert, vektet med den respektive eierens eierandeler. Det betyr at et fartøys nåverdi ikke telles flere ganger. Siste kolonne viser antallet poster som den respektive eieren har en eierandel i, det vil si antall fartøy blant de omtrent 125 fartøyene vi har sett på.

Tabell 2-1: Topp 25 eiere. Nåverdier i mill. 2022-kroner. Avkastningskrav 4 prosent*

| Navn eier | Eiertype | Type fartøy | Uten refordeling | Modell X | Modell 2 | Modell 3 | Antall eierposter |
|----------------------------------|------------|-------------|------------------|----------|----------|----------|-------------------|
| Eier 1 | Personlig | Ringnot | 1397 | 1528 | 1535 | 1533 | 3 |
| Eier 2 | Personlig | Torsketrål | 753 | 1049 | 1054 | 1046 | 5 |
| Eier 3 | Personlig | Torsketrål | 583 | 798 | 795 | 799 | 4 |
| Eier 4 | Personlig | Torsketrål | 468 | 650 | 649 | 651 | 2 |
| Eier 5 | Personlig | Torsketrål | 437 | 598 | 596 | 599 | 4 |
| Eier 6 | Personlig | Torsketrål | 437 | 598 | 596 | 599 | 4 |
| Eier 7 | Personlig | Torsketrål | 424 | 591 | 594 | 589 | 5 |
| Eier 8 | Personlig | Ringnot | 479 | 524 | 524 | 524 | 2 |
| CR CUXHAVENER REEDEREI GMBH | Utenlandsk | Torsketrål | 348 | 485 | 487 | 484 | 5 |
| Eier 10 | Personlig | Ringnot | 439 | 476 | 470 | 471 | 2 |
| STATE STREET BANK AND TRUST COMP | Utenlandsk | Torsketrål | 330 | 452 | 447 | 455 | 10 |
| ALDA SEAFOOD HOLDING B.V | Utenlandsk | Torsketrål | 320 | 445 | 447 | 443 | 5 |
| Eier 13 | Personlig | Torsketrål | 310 | 422 | 419 | 423 | 2 |
| HAMMERFEST KOMMUNE | Offentlig | Torsketrål | 300 | 412 | 407 | 414 | 2 |
| Eier 15 | Personlig | Torsketrål | 281 | 400 | 420 | 392 | 2 |
| Eier 16 | Personlig | Ringnot | 361 | 396 | 398 | 397 | 1 |
| Eier 17 | Personlig | Torsketrål | 294 | 390 | 393 | 391 | 1 |
| FOLKETRYGDFONDET | Offentlig | Torsketrål | 262 | 358 | 354 | 360 | 10 |
| Eier 19 | Personlig | Ringnot | 323 | 352 | 352 | 352 | 2 |
| Eier 20 | Personlig | Torsketrål | 255 | 347 | 333 | 357 | 1 |
| Eier 21 | Personlig | Torsketrål | 247 | 338 | 334 | 340 | 10 |
| Eier 22 | Personlig | Torsketrål | 247 | 338 | 334 | 340 | 10 |
| Eier 23 | Personlig | Torsketrål | 216 | 296 | 292 | 297 | 10 |
| Eier 24 | Personlig | Torsketrål | 200 | 273 | 262 | 281 | 1 |
| J.P. MORGAN BANK LUXEMBOURG S.A. | Utenlandsk | Torsketrål | 195 | 267 | 264 | 268 | 10 |

*Personlige eierskap er anonymisert

Tabell 2-2: Topp 25 eiere. Nåverdier i mill. 2022-kroner. Avkastningskrav 7 prosent*

| Navn eier | Eiertype | Type fartøy | Uten refordeling | Modell X | Modell 2 | Modell 3 | Antall eierposter |
|----------------------------------|------------|-------------|------------------|----------|----------|----------|-------------------|
| Eier 1 | Personlig | Ringnot | 1104 | 1187 | 1191 | 1190 | 3 |
| Eier 2 | Personlig | Torsketrål | 625 | 815 | 818 | 813 | 5 |
| Eier 3 | Personlig | Torsketrål | 488 | 627 | 625 | 627 | 4 |
| Eier 4 | Personlig | Torsketrål | 387 | 505 | 504 | 505 | 2 |
| Eier 5 | Personlig | Torsketrål | 366 | 470 | 469 | 470 | 4 |
| Eier 6 | Personlig | Torsketrål | 366 | 470 | 469 | 470 | 4 |
| Eier 7 | Personlig | Torsketrål | 352 | 459 | 461 | 458 | 5 |
| Eier 8 | Personlig | Ringnot | 384 | 413 | 413 | 413 | 2 |
| CR CUXHAVENER REEDEREI GMBH | Utenlandsk | Torsketrål | 289 | 377 | 378 | 376 | 5 |
| Eier 10 | Personlig | Ringnot | 356 | 380 | 376 | 377 | 2 |
| STATE STREET BANK AND TRUST COMP | Utenlandsk | Torsketrål | 277 | 355 | 352 | 357 | 10 |
| ALDA SEAFOOD HOLDING B.V | Utenlandsk | Torsketrål | 265 | 345 | 347 | 345 | 5 |
| Eier 13 | Personlig | Torsketrål | 258 | 331 | 329 | 332 | 2 |
| HAMMERFEST KOMMUNE | Offentlig | Torsketrål | 252 | 324 | 321 | 325 | 2 |
| Eier 15 | Personlig | Torsketrål | 230 | 307 | 319 | 301 | 2 |
| Eier 16 | Personlig | Ringnot | 286 | 308 | 309 | 309 | 1 |
| Eier 17 | Personlig | Torsketrål | 249 | 311 | 313 | 311 | 1 |
| FOLKETRYGDFONDET | Offentlig | Torsketrål | 219 | 281 | 279 | 283 | 10 |
| Eier 19 | Personlig | Ringnot | 257 | 275 | 275 | 275 | 2 |
| Eier 20 | Personlig | Torsketrål | 215 | 274 | 265 | 280 | 1 |
| Eier 21 | Personlig | Torsketrål | 207 | 266 | 263 | 267 | 10 |
| Eier 22 | Personlig | Torsketrål | 207 | 266 | 263 | 267 | 10 |
| Eier 23 | Personlig | Torsketrål | 181 | 232 | 230 | 233 | 10 |
| Eier 24 | Personlig | Torsketrål | 169 | 215 | 208 | 220 | 1 |
| J.P. MORGAN BANK LUXEMBOURG S.A. | Utenlandsk | Torsketrål | 163 | 210 | 207 | 211 | 10 |

*Personlige eierskap er anonymisert

Tabellene viser at det er snakk om fordeling av betydelige verdier. Blant de 25 største eierne anslår vi at nåverdien av kvotegrunnlaget uten at det foretas refordeling er i størrelsesorden 8-10 milliarder kroner med høyt/lavt avkastningskrav. Nåverdien av de ulike modellene summerer seg til 10-13 milliarder kroner med høyt/lavt avkastningskrav.

Dette er betydelige verdier, men kan framstå som lavt sett i sammenheng med drøftingene i notatets punkt 1.6. Dette henger først og fremst sammen med at de 25 største eierne kun dekker omtrent en tredel av de samlede verdiene. Ser vi på de største 100 eierne har vi dekket omtrent to tredeler av de samlede verdiene, mens hvis vi ser på de største 500 eierne har vi dekket omtrent 93 prosent av de samlede verdiene.

For disse 25 eierne handler fordelingen av strukturgevinster om verdier for omtrent 2-3 milliarder kroner innenfor denne perioden (forskjellen mellom modellene og nåverdien uten refordeling). Forskjellen i verdier mellom modellene for fordeling av strukturgevinst som vi har vurdert kan vurderes ved å sammenligne modellkolonnene ser vi forskjellen på modellene for den enkelte eieren. Variasjonen mellom modellene er oppsiktsvekkende liten. For de største eierne er spennet i nåverdi med lavt avkastningskrav sjelden større enn ti millioner kroner, med noen unntak (eier 15, eier 20 og eier 24). Vi ser at variasjonen er spesielt lav for eierne av ringnotfartøy, men også for torsketrålerne er variasjonen i mange tilfeller ganske lav.

Vi har ikke gått dypere inn i tallene enn dette, men vi ser spesielt to forhold som kan forklare dette funnet:

1. Valget av diskonteringshorisont

En forklaring kan være diskonteringshorisonten. Det er særlig i etterkant av 2032 at en stor andel av strukturkvotene vil refordeles. Vi har kun regnet med ti år etter den største refordelingen skjer. Sett i sammenheng med at omfordelingskonsekvensene i spesielt ringnotgruppen er begrenset, som vist i punkt 2.2, kan dette være en viktig forklaring på at variasjonen er lav.

2. Diversifisering av eierskap innenfor fartøygruppe

En annen forklaring kan være at de største eierne har spredt eierskap innenfor fartøygruppene, og på den måten har forsikret seg mot den store variasjonen som kan Denne hypotesen understøttes av at eierne med færre poster ser ut til å få et større utslag av modellene. Unntatt ringnot, hvor vi vet at konsekvensen av fordelingsmodellene er mer begrenset.

3 Vederlag og tidsbegrensning på strukturgevinst

I dette kapittelet omtaler vi overordnet prinsipper dersom strukturgevinst skal tildeles mot et vederlag. Vi diskuterer også kort om strukturgevinstilllegg bør gis med en tidsbegrensning.

3.1 Vederlag

Vederlagets størrelse

Størrelsen på et eventuelt vederlag er i utgangspunktet et rent fordelingsspørsmål mellom staten på vegne av fellesskapet og rederiene som mottar strukturgevinst. Det er sånn sett vanskelig å si noe om hvor stort et eventuelt vederlag bør være. Rimelighetsbetraktningen står også sentralt her. Hvis man ser hen til vurderingene av innføring av grunnrenteskatter i havbruks- og vindkraftnæringene, har staten sett seg ut 40 prosent som en rett andel i foreliggende høringsnotater. Hvis man legger til grunn likhet mellom næringer taler dette for at vederlaget kan være i størrelsesorden 40 prosent av verdien av strukturgevinst. Det er imidlertid relevant å ta hensyn til næringsspesifikke forhold, herunder graden av annenhånds omsetning av kvoter og i hvilken grad ressursrenten allerede er «solgt ut» av næringen.

Vederlaget kan uansett ikke være større enn merverdien nytt kvotegrunnlag gir. Da vil man tape på kvotekjøpet, og man vil heller la være å gjennomføre kjøpet. Våre beregninger gir et anslag på hvor stor verdien av ulike kvotegrunnlag kan være, men disse er også heftet med usikkerhet. Det er grunn til å tro at den faktiske betalingsvilligheten vil være lavere for noen og høyere for andre, både fordi kvoter har ulik verdi hos ulike aktører, men også fordi ulike aktører kan ha ulike vurderinger av markedssituasjonen i framtiden. Hvis man skal legge til rette for at strukturgevinsten fordeles i henhold til modellene, må man i praksis sannsynligvis legge på en rabatt av en viss størrelse, fordi betalingsvilje til den med lavest betalingsvilje i praksis danner et gulv for hvor mye som kan kreves. Det er både vanskelig og neppe hensiktsmessig å differensiere vederlag avhengig av den enkeltes betalingsvilje.

Mekanisme for innkreving av vederlag

Man kan tenke seg flere måter å kreve vederlag på. Et sentralt poeng er at en eventuell mekanisme for innkreving ikke bør vri drifts- og investeringsinsentiver bort fra effektive tilpasninger. Med det mener vi at innkrevingsmekanismen og prisen ikke i seg selv bør skape endringer i måten fisket utøves på. Fiskerinæringen har et stort innslag av avgifter som i stor grad er fordelt pro rata basert på fangstens verdi. En utfordring med dette, er at det på marginen reduserer lønnsomheten av et fiskeri. På den måten kan avgiftene bidra til å svekke insentivene til å satse på mer marginale fiskerier, og man risikerer å få en suboptimal tilpasning.

Mer hensiktsmessige modeller for innkreving av vederlag er modeller hvor vederlaget ikke kan påvirkes av senere aktivitet. Fastpriser og auksjonsbaserte metoder (hvor vederlagets størrelse avtales på forhånd og ikke er avhengig av aktiviteten) er mekanismer som i teorien ikke gir samme typer vridninger, og vil være mer egnet. Man kan også se for seg ordninger med leie av konsesjoner hvor prisen i praksis er en fastpris spredt over tid, men da er det viktig å ha med seg at leia ikke må overstige verdien – da risikerer man at leia står i veien for aktivitet som kan være samfunnsøkonomisk lønnsom.

3.2 Tidsbegrensning

I Menon-rapport 150/2021 *Evaluering av utviklingstillatelser for havbruksnæringen og vurdering av alternative ordninger for fremtiden* vurderte vi spørsmålet om tidsbegrensninger bør tas i bruk for framtidige tillatelsesordninger i havbruksnæringen. Der skrev vi blant annet at:

«En ulempe med tidsbegrensning, relativt til varige tillatelser, knytter seg til at nåverdien av tillatelsen reduseres. Dette fordi verdien på tillatelsen er den neddiskonterte summen av alle fremtidige inntektsstrømmer – og en tidsbegrensning setter en forutbestemt slutt på fremtidige inntektsstrømmer. Med en lavere nåverdi vil også eventuelt vederlag måtte justeres ned. Slik blir vederlag og tidsbegrensning litt to sider av samme sak.

Men tidsavgrensning kan skape en uhensiktsmessig dynamikk fordi insentivene til innovasjon og effektivisering reduseres når tidsbegrensningens opphør nærmer seg. I lys av dette er en næring med et stort løpende behov for innovasjon, anbefaler vi at en revidert ordning ikke tar i bruk tidsbegrensning.»

Disse vurderingene gjør seg langt på vei gjeldende også for kvotesystemet i fiskerinæringen. Sett i lys av større samfunnsdreininger mot grønnere teknologi og høyere krav til HMS og miljøavtrykk, anser vi at også fiskeflåten vil ha et stort behov for forutberegnelighet i sitt kvotegrunnlag. Dette er vektige argumenter som taler mot en innføring av en tidsbegrensning. Et viktig premiss for å innføre en tidsbegrensning bør i så fall være at man har en klar oppfatning om hvilket formål begrensningen skal tjene, og hvordan man skal oppnå dette ved tidsbegrensningens utløp.

Hvis man skal ha tidsbegrensninger, bør man i det minste gi en så lang varighet at man gir lang nok planleggingshorisont for å foreta produktivitetsfremmende oppgraderinger av størrelse. Dette taler etter vår vurdering for at tidsbegrensningen i alle fall ikke bør være mindre enn 20 år.

4 Vedlegg: En kort redegjørelse av noen kilder til usikkerhet i anslaget vårt

I beregningene våre må vi foreta en del forenklinger. Eksempelvis kan vi ikke uten nærmere undersøkelser finne ut hvordan kostnaden mellom ulike fiskerier varierer. Derfor har vi forutsatt at overskuddet fordeler seg proporsjonalt med fangstverdi, men det er åpenbart en forenkling som også er en feilkilde.

Det er også viktig å ha med seg at utgangspunktet for analysen er lønnsomheten til et gjennomsnittlig fartøy. Det er all grunn til å tro at avkastningen mellom fartøy som fisker på samme kvotegrunnlag vil variere. Det kan skyldes en rekke ting, ikke minst variasjoner i produktivitet mellom rederier («intramarginal rent»). En strukturkvote vil ha større verdi hos et mer produktivt rederi enn et mindre et, og fordelingen av strukturgevinst kan tenkes å bidra til forflytting av kvotegrunnlag til relativt sett mindre effektive fartøy.

Et annet viktig poeng er at vi ved å bruke historiske lønnsomhetstall i praksis antar at tidligere års lønnsomhet er et øvre nivå for avkastningen i disse fartøygruppene. Det er grunn til å tro at framtidige produktivitetsøkninger (teknologiforbedringer, ytterligere produktivitetsfremmende konsolideringer) på sikt vil gjøre avkastningen høyere.

- Man kunne supplert anslagene med sensitivitetstestinger av ulike produktivitetsøkninger for å få fram betydningen av denne kilden til usikkerhet, men det har vi ikke gjort.

Et annet poeng som vi ikke går nærmere inn på i denne vurderingen, er at fartøyene sannsynligvis vil ha fangstkapasitet som er tilpasset sitt eksisterende kvotegrunnlag. Et fartøy med flere kvoter vil, alt annet likt, sannsynligvis være bedre egnet til å fiske kvotene enn et mindre fartøy. Et fartøy med mindre kvotegrunnlag, vil trolig ikke kunne fiske en betydelig økning i sitt kvotegrunnlag like effektivt

- Vi har verken gått nærmere inn på å drøfte om denne effekten er reell eller hvor stor den kan være. Det er argumenter for at den eksempelvis ikke er like stor i ringnotflåten, hvor gjennomsnittsfartøyene har mange «hviledøgn» i et normalt driftsår.
- Hvis det er fri omsettelighet av strukturgevinster og markedene er effektive (både i dag og etter at strukturgevinst skal refordeles), vil man i teorien forvente at kvotegrunnlaget som refordeles går tilbake til fartøyene sånn at kvotefordeling ender opp der den var. I så fall er dette snakk om en ren fordelingsvirkning mellom rederiene i gruppa.

Vi har beregnet kvoteprofilen for et gjennomsnittsfartøy kun med utgangspunkt i ett fangst-år, 2021. Dette er en svakhet, fordi fangstsammensetningen vil variere fra år til år. På den andre siden er dette kun noe som påvirker fordelingen av avkastningen mellom kvotetyper innenfor fartøygruppene. Videre vil det være stor grad av overlapp mellom kvotesammensetningen mellom grunn- og strukturkvoter, som tildeles kvoter i samme fiskerier. Et år med lave torsk kvoter gir for eksempel lavere uttelling for både grunn- og strukturkvotene til torsketrålerne. Dette taler for at verdiforholdet mellom grunn- og strukturkvoter bør være stabilt. På den andre siden er merverdien av strukturkvotene begrenset i fiskerier som ikke er regulert med fartøykvoter, og hvis 2021 var et år med relativt høyt innslag av fangstinntekter fra slike fiskerier, overvurderer vi den relative verdien av grunnkvotene noe.

7 fartøy i populasjonen vår har Grønlandsreke-trål-konsesjon, men fordi det ikke var aktivitet i dette fisket i 2021 blir andelen av avkastningen fra eksempelfartøyene i dette fisket 0 i våre beregninger. Det er sannsynligvis en underdrivelse av betydningen av dette fisket, og dermed også en relativ overdrivelse av betydningen av øvrige fiskerier. Samtidig er det også grunn til å tro at avkastningen fra dette fisket er lavere, nettopp fordi aktiviteten er lavere og fordi kostnadene med dette fisket er høyere enn andre. I 2016-2021 var det ingen fartøy som deltok i fisket etter Grønlandsreke.