



**DET KONGELIGE  
FISKERI- OG KYSTDEPARTEMENT**

**Evaluering av strukturvoteordningen for fartøy  
med hjemmelslengde 11-15 meter**



**St.meld. nr. 21**

(2006-2007)

Strukturpolitikk for fiskeflåten



**Fiskeri- og kystdepartementet, desember 2009**

## **Innhold**

<b>Innhold .....</b>	<b>1</b>
<b>1 Innledning .....</b>	<b>2</b>
<b>2 Fakta om strukturkvoteordningen .....</b>	<b>3</b>
2.1 Kort om strukturkvoteordningene .....	3
2.2 Formålet med innføring av strukturkvoter for fartøy 11-15 meter .....	4
<b>3 Hvem har benyttet seg av strukturkvoteordningen for fartøy 11-15 meter? .....</b>	<b>4</b>
3.1 Status for fartøygruppen 11-15 meter .....	4
3.2 Forholdet til driftsordningen .....	6
3.3 Strukturerte fartøy og deltakeradganger .....	8
3.4 Antall fartøy 11-15 meter som er i kvotetaket .....	10
<b>4 Effekter av strukturkvoteordningen for fartøy 11-15 meter .....</b>	<b>11</b>
4.1 Varsom strukturering .....	11
4.1.1 Strukturkvote versus kondemneringsordningen .....	11
4.1.2 Sammenligning mellom ulike fartøygrupper med strukturkvoteordning .....	12
4.2 Konsekvenser for distriktene .....	15
4.2.1 Utvikling i flåtestruktur .....	15
4.2.2 Fartøy- og kvotemessige omfordelingseffekter mellom kommuner .....	16
4.3 Effekter for andre aktører .....	20
<b>5 Konklusjoner og veien videre .....</b>	<b>20</b>

## 1 Innledning

Regjeringen la våren 2007 fram St.meld.nr. 21 (2006-2007) Strukturpolitikk for fiskeflåten ("Strukturmeldingen"). Stortingsmeldingen tar for seg behovet for strukturordninger i fremtiden samtidig som den ser på hvilke strukturvirkemidler som skal benyttes. Konklusjonene er, jf. meldingens kap 1.5:

1. *"at kondemneringsordningen for de minste fartøyene i kystflåten skal videreføres innenfor rammen av den opprinnelige tidsbegrensningen til 1. juli 2008, og at hele den femårige perioden som ordningen da har virket bør evalueres under ett,*
2. *at strukturvoteordningen skal videreføres for de gruppene som nå har strukturvoteordning,*
3. *at også fartøy i kystfiskeflåten med hjemmelslengde mellom 11(13) og 15 meter bør få tilbud om å nytte strukturvoteordningen, men med et lavere kvotetak, og*
4. *at kvotetaket senkes for kystfiskeflåten."*

Når det gjelder strukturvoteordningen for fartøy med hjemmelslengde mellom 11 og 15 meter (13 og 15 meter i fisket etter makrell), slås det i Strukturmeldingen fast at regjeringen vil på grunn av den mindre kystflåtens særlige betydning:

*"... innen utløpet av 2009 foreta en evaluering av hvordan dette tiltaket har virket, med særlig vekt på konsekvenser for distriktene".*

Stortinget sluttet seg til forslagene ved behandling av meldingen 5. juni 2007, og strukturvoteordningen for fartøy mellom 11(13) og 15 meter (hj.l) trådte i kraft fra 1. januar 2008.

Selv om et av de sentrale målene for strukturordninger er økt lønnsomhet vil ikke denne evalueringen se på dette. Bakgrunnen for det er at lønnsomhetstall for et år ikke vil være tilgjengelige før året etter, og å se på lønnsomhetseffekter av ett enkelt år, 2008, vil uansett være svært usikkert da effektene potensielt kan ha druknet i andre effekter som ny grense 10/11 meter, endring til overregulering regnet ut fra hjemmelslengde og faktorer som høye drivstoffpriser, høye torskepriser i 2008, eller lignende.

Formålet med denne evalueringen vil derimot være å se på struktureringsgrad og distriktsmessige konsekvenser av å innføre strukturvoteordning for fartøy med hjemmelslengde 11(13)-15 meter.

Rapportens kapittel 2 presenterer kort fakta og formål med strukturvoteordning generelt, og innføringen av en slik ordning for fartøygruppen med hjemmelslengde 11(13)-15 meter spesielt. Kapittel 3 ser på hvilke fartøy og deltakeradganger som har blitt strukturert, og sammenfallet mellom bruken av strukturvoteordningen og

driftsordningen. Kapittel 4 ser på effektene av å innføre strukturkvoteordningen for fartøy 11(13)-15 meter (hj.l), mens kapittel 5 konkluderer.

## **2 Fakta om strukturkvoteordningen**

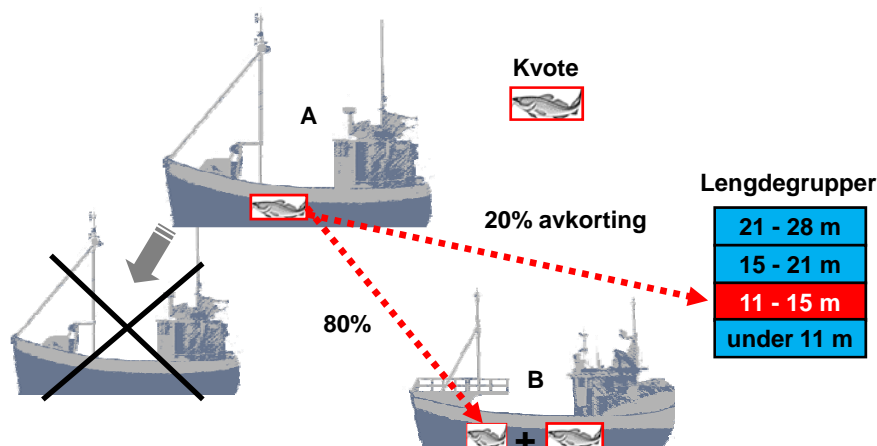
### **2.1 Kort om strukturkvoteordningene**

Som Strukturmeldingen slår fast har det i Norge vært tatt i bruk to strukturvirkemidler; kondemnering og ulike ordninger for sammenslåing av kvoter. Perioden frem til 1980-tallet var preget av kondemneringsordninger. Etter dette har sammenslåingsordninger i økende grad blitt tatt i bruk, og er nå det viktigste virkemidlet.

Hovedformålet er det samme for de ulike strukturvirkemidlene. For det første skal de bidra til at næringen er i stand til å henge med i den kontinuerlige produktivitetsutviklingen, på samme måte som alle andre næringer. Ved å redusere antall deltakende fartøy, legges det til rette for forbedret lønnsomhet for de gjenværende. Næringsaktørene skal altså gis mulighet til effektivisering innenfor et regulert rammeverk. For det andre skal ordningene bidra til å tilpasse kapasiteten i flåten bedre til ressursgrunnlaget. Gjennom dette oppnås også en rekke andre effekter, for eksempel skal det bli lettere å finansiere fartøyfornyning, det blir enklere å tiltrekke seg kvalifisert arbeidskraft, kontrollbehovet reduseres osv., jf. Strukturmeldingens kapittel 4.1.

Strukturkvoteordningen for kystflåten er hjemlet i havressursloven, og ble innført ved forskrift av 7. november 2003 om spesielle kvoteordninger for kystfiskeflåten, og endret ved forskrift 8. juni 2007. Strukturkvoteordningen virker innad i de ulike regulerings- og adgangsgruppene i kystfiskeflåten, i fartøygruppene med hjemmelslengde for kvotetildeling over 11 meter. Hovedvilkårene for å få tildelt strukturkvote er at et fartøy blir kondemnert og alle tillatelser knyttet til dette fartøyet blir oppgitt. Når vilkåret er oppfylt, kan eierens gjenværende fartøy i samme lengdegruppe få tildelt strukturkvote i de aktuelle fiskeriene. Strukturkvoten tilsvarer det uttatte fartøyets kvote, avkortet med 20 prosent. Strukturkvoten tildeles for 20 år. Eksempel på hvordan strukturkvoteordningen virker (her for fartøygruppe 11-15 meter (hj.l)) er vist i figur 2.1.

Strukturkvoteordningen fungerer som en individuell omsettelig kvote, der aktørene som ønsker å kjøpe kvote kan gjøre det fra aktører som ønsker å selge. Betingelsen er at fartøy som selger kvoten må forlate fisket.



Figur 2.1. Strukturkvoteordningen i kystfiskeflåten

Samfunnsøkonomisk teori viser at dette medfører en velferdsforbedring gjennom at de som har høyest betalingsvilje dermed får økt sin kvotetilgang. Gitt at de som har høyest betalingsvilje er de mest effektive aktørene, vil dette medføre en effektivisering i flåten. Her vil dermed den minst effektive delen av flåten kjøpes ut og den mest effektive delen bli igjen.

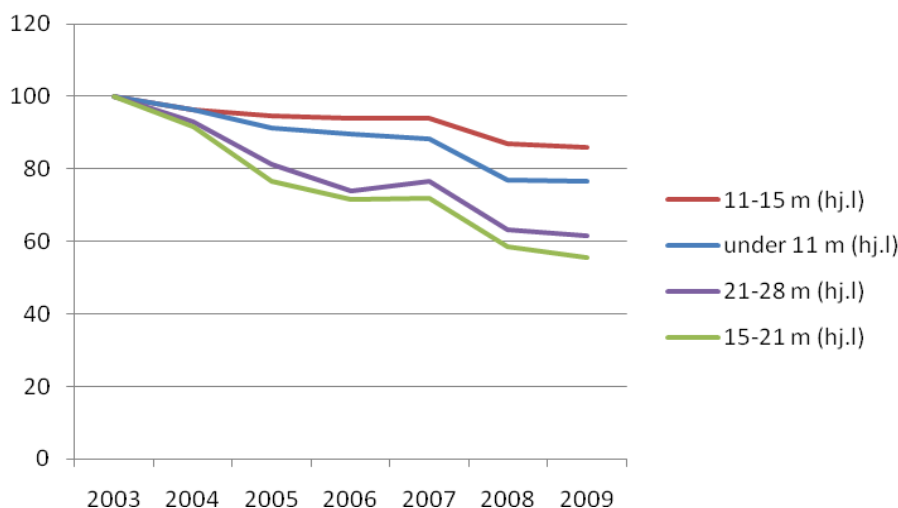
## 2.2 Formålet med innføring av strukturkvoter for fartøy 11-15 meter

Bakgrunnen for å innføre strukturkvoteordning for fartøy med hjemmelslengde for kvotetildeling mellom 11(13) og 15 meter var ifølge Strukturmeldingen at strukturvirkemidlene så langt hadde gitt minst effekt i denne fartøygruppen, som samtidig er den gruppen som teller flest fartøy med adgang til å delta i lukket gruppe i torskefisket nord for 62 grader nord. Det store antall fartøy i denne gruppen, og det lave antallet som var tatt ut gjennom kondemneringsordningen, innebar at gjenværende fartøy ikke hadde fått noen vesentlig positiv effekt på sitt kvotegrunnlag.

## 3 Hvem har benyttet seg av strukturkvoteordningen for fartøy 11-15 meter?

### 3.1 Status for fartøygruppen 11-15 meter

Figur 3.1 viser at det har vært nedgang i antall fartøy i alle grupper innenfor kystflåten i perioden 2004 til 2009. Størst relativ nedgang har det vært i gruppene for de største fartøyene, som har hatt tilgang til strukturkvoteordning fra 2003. Disse gruppene har også hatt størst reduksjon etter 2007. Fartøy med deltakeradganger med hjemmelslengde 11-15 meter har hatt forholdsvis minst reduksjon.



Figur 3.1. Indeksert utvikling i antall fartøy med tillatelser (desember 2003- oktober 2009).

Tabell 3.1 viser at flåten mellom 11-15 meter per 31.12.2003 disponerte til sammen 1 092 deltakeradganger. Antall deltakeradganger har så gradvis gått ned til 933 per juli 2009. Det kan være flere årsaker til denne reduksjonen, men det må trygt antas at strukturkvoteordninger er den viktigste forklaringsfaktoren. Tabell 3.2 viser den fylkesvise fordelingen av fartøy og tillatelser i gruppen 11-15 meter per 31.12.2007.

Tabell 3.1. Utviklingen i antall deltakeradganger for fartøy med hjemmelslengde 11-15 meter desember 2003 – juli 2009.

Tillatelse (fiskeri)	2003	2004	2005	2006	2007	2008	2009
Kystmakrell - not, 13-21,35 m hj.l.	26	25	25	25	25	13	12
Kystmakrell - garn/snøre, 13-21,25 m hj.l.	47	45	44	43	42	33	32
Seinot, nord 13-27,5 m hj.l.	35	35	35	35	34	31	31
Konv. fartøy, nord, torsk, under 28 m hj.l.	599	588	581	571	567	526	516
Kystrekestrål, sør, 11 m hj.l. og over	104	87	77	74	73	70	70
Nvg-kystfartøy	146	142	124	135	135	130	129
Kystmakrell - not, < 13 m hj.l.	41	35	34	33	34	37	37
Kystmakrell - garn/snøre, < 13 m hj.l.	45	47	45	45	45	51	51
Nordsjøsild, not, < 21,35 m hj.l.	19	19	20	20	20	21	21
Seinot, sør 13-27,5 m hj.l.	7	8	8	9	8	7	7
Konv. fartøy, sør, torsk, under 28 m hj.l.	23	27	26	26	26	27	27
<b>Totalt</b>	<b>1 092</b>	<b>1 058</b>	<b>1 019</b>	<b>1 016</b>	<b>1 009</b>	<b>946</b>	<b>933</b>

**Tabell 3.2. Antall fartøy med tillatelser og antall tillatelser for fartøy 11-15 meter per 31.12.2007.**

	Antall fartøy med tillatelser	Antall tillatelser
Finnmark	133	153
Troms	96	109
Nordland	229	293
Nord-Trøndelag	22	35
Sør-Trøndelag	26	36
Møre og Romsdal	87	134
Sogn og Fjordane	36	59
Hordaland	31	62
Rogaland	28	51
Agder	30	44
Øvrige fylker	31	33
<b>Totalt</b>	<b>749</b>	<b>1 009</b>

### 3.2 Forholdet til driftsordningen

Driftsordningen for kystfiskeflåten ble innført som en prøveordning i 2004 og videreført som en ordinær ordning fra 31. desember 2005. Mens strukturkvotene for kystflåten medførte permanent overføring og avkorting i kvoten, muliggjorde driftsordningen kortsiktig overføring av kvote, i tre av fem år, uten avkorting. Formålet med driftsordningen var å legge til rette for at den enkelte fartøyeier kunne øke fleksibiliteten og effektivisere driften, ved at den enkelte selv i større grad kunne definere sitt driftsgrunnlag. For eksempel var det åpning for at to redere som før hadde fisket kvotene med hver sin båt, kunne gå sammen om å fiske disse på én båt. Det var også mulighet til å bytte kvoter for å kunne spesialisere driften. Et fartøy kunne ikke tildeles mer enn to ganger fartøyets egen kvote gjennom driftskvoter, i tillegg til sin egen kvote.

Driftsordningen ga adgang til utveksling av kvoter mellom fartøyene, uten at noe fartøy ble tatt permanent ut av fiske. Ordningen hadde således ikke struktureffekt, men bidro tvert imot til utsatt kapasitetstilpasning, og motvirket hensikten bak strukturkvote- og kondemneringsordningen. Driftsordningen ble avviklet fra 1. januar 2008.

Tabell 3.3 viser i hvilken grad fartøy med hjemmelslengde mellom 11 og 15 meter har benyttet seg av driftsordningen. Det er relativt stor forskjell mellom de ulike fiskeritillatelsene. Innenfor pelagisk sektor er om lag 20 prosent av kvotene overført. For konvensjonelle fartøy under 28 meter har andelen økt i perioden fra 8 prosent i 2004 til 16 prosent i 2007. I rekefisket er det bare utvekslet under 5 prosent av antallet kvoter.

**Tabell 3.3. Antall og andel tillatelser utvekslet gjennom driftsordningen i årene 2004-2007, fartøy med hjemmelslengde 11-15 m.**

	Konv. fartøy <28m	Nvg-kystnot	Seinot nord	Seinot sør	Kyst-makrell not	Kyst-makrell garn/snøre	Kystreke-trål	Nordsjø-sild not	I alt
Driftskvoter 2004	41 (7%)	27 (19%)	3 (9%)	-	15 (25%)	12 (13%)	-	1 (5%)	99 (9%)
Driftskvoter 2005	56 (10%)	39 (32%)	1 (3%)	-	19 (32%)	21 (24%)	-	2 (10%)	138 (14%)
Driftskvoter 2006	72 (13%)	43 (32%)	2 (6%)	-	22 (38%)	17 (19%)	1 (1%)	6 (30%)	163 (16%)
Driftskvoter 2007	88 (16%)	29 (22%)	3 (9%)	-	28 (47%)	23 (26%)	1 (1%)	2 (10%)	174 (17%)

At fartøyeiere i fartøygruppen 11-15 meter benyttet seg av driftsordningen til å utveksle kvoter viser at det har vært et behov for å kunne øke kvotegrunnlaget til fartøyene i denne gruppen. Det er derfor interessant å se nærmere på i hvor stor grad fartøy som har benyttet driftsordningen senere har benyttet seg av kondemneringsordningen eller strukturkvoteordningen.

Tabell 3.4 viser antall tillatelser med hjemmelslengde 11-15 meter som ble utvekslet gjennom driftsordningen som etter 1. januar 2008 har blitt tatt ut gjennom strukturkvoteordningen eller kondemneringsordningen. Innen gruppen konvensjonelle kystfartøy har 54 tillatelser som tidligere var utvekslet gjennom driftsordningen blitt tatt ut gjennom strukturkvoteordningen etter 1. januar 2009. Tilsvarende for gruppen Nvg-kystnot er det 8 tidligere utvekslete tillatelser som har blitt tatt ut gjennom strukturkvoteordningen og 2 gjennom kondemneringsordningen. Av alle tillatelser som ble utvekslet gjennom driftsordningen har 93 blitt tatt ut gjennom strukturkvoteordningen, mens 3 tillatelser er tatt ut gjennom kondemnering.

**Tabell 3.4. Antall tillatelser utvekslet gjennom driftsordningen i årene 2004-2007 som mellom 1. januar 2008 og november 2009 er tatt ut gjennom strukturkvoteordningen og kondemneringsordningen, fartøy med hjemmelslengde 11-15 m.**

	Konv. fartøy <28m	Nvg-kystnot	Seinot nord	Seinot sør	Kyst-makrell not	Kyst-makrell garn/snøre	Kystreke-trål	Nordsjø-sild not	I alt
Strukturkvoteordningen	54	8	2	-	15	13	-	1	93
Konvemneringsordningen	-	2	-	-	1	-	-	-	3

Til sammenligning var det i perioden 2004-2007 i snitt 64 tillatelser som var utvekslet i et gitt år innen gruppen konvensjonelle kystfartøy. Ettersom 54 tidligere utvekslete tillatelser senere ble tatt ut i strukturkvoteordningen, er dette en indikasjon på at muligheten til å strukturere var etterlengtet, og at driftsordningen for disse var en midlertidig løsning for å øke kvotegrunnlaget.



For gruppene kystmakrell not og kystmakrell garn/snøre var det henholdsvis 21 og 18 tillatelser i snitt som ble utvekslet i driftsordningen i perioden 2004-2008, mens respektive 16 og 13 tillatelser ble tatt gjennom strukturtiltak senere. For gruppen NVG-kystnot var det 34 tillatelser i snitt som var utvekslet hvert år, mens 10 tillatelser av disse er blitt tatt ut senere. Således kan driftsordningen ha motvirket strukturordningen og kondemneringsordningen som et kapasitetsreduserende tiltak. Det er også et overveldende flertall i perioden som tar ut sine fartøy gjennom strukturkvoteordningen framfor kondemneringsordningen, noe som styrker teorien om at strukturkvoteordningen er et langt mer effektivt kapasitetsreduserende tiltak enn kondemneringsordningen.

På fylkesnivå er vel halvparten av de uttatte tillatelsene og fartøyene mellom 11-15 m som tidligere var utvekslet gjennom driftsordningen blitt tatt ut fra de tre nordligste fylkene.

### 3.3 Strukturerte fartøy og deltakeradganger

Tabell 3.5 viser at i perioden fra 1. januar 2008 til september 2009 har det blitt strukturert 292 fartøy i kystflåten, med tilhørende 441 strukturkvoter. Av disse strukturkvotene har 219, eller 49,7 prosent, hjemmelslengde under 15 meter<sup>1</sup>.

**Tabell 3.5. Antall fartøy i kystflåten som har avgitt strukturkvoter, og avgitte strukturkvoter av ulike hjemmelslengder fordelt på fylke mellom 1.1.2008 og september 2009.**

	Antall fartøy i kystflåten		Avgitte strukturkvoter				
	Fartøy med deltakeradgang per 1.1.2008	Fartøy som har avgitt strukturkvote etter 1.1.2008	<i><b>I alt</b></i>	Under 11 meter	11-15 meter	15-21 meter	21-28 meter
Finnmark	507	62	<b>74</b>	19	32	12	11
Troms	463	55	<b>79</b>	11	21	20	27
Nordland	941	84	<b>111</b>	26	33	32	20
Nord-Trøndelag	65	8	<b>15</b>	1	9	3	2
Sør-Trøndelag	90	9	<b>9</b>	6	2	1	0
Møre og Romsdal	236	37	<b>72</b>	11	26	21	14
Sogn og Fjordane	102	17	<b>48</b>	1	13	17	17
Hordaland	175	10	<b>16</b>	0	4	3	9
Rogaland	115	8	<b>12</b>	1	2	6	3
Øvrige fylker	136	2	<b>5</b>	0	1	2	2
<b>Totalt</b>	<b>2 830</b>	<b>292</b>	<b>441</b>	<b>76</b>	<b>143</b>	<b>117</b>	<b>105</b>

I tabell 3.6 er det beregnet hvor store *andeler* av deltakeradgangene som er strukturert i de forskjellige fiskeriene i samme periode. Utgangspunktet her er antall deltakeradganger per 31.12.2007 med hjemmelslengde mellom 11 og 15 m i det enkelte

<sup>1</sup> Siden strukturkvoteordningen for kystfiskeflåten tidligere har fulgt de etablerte lengdegrensene i Finnmarksmodellen, var det enkeltrederier som allerede eide flere fartøy i lengdegruppen med hjemmelslengde mellom 10 og 15 meter som ønsket å benytte strukturkvoteordningen. Selv om gruppen nå ble 11 til 15 meter ble det anledning til å nytte strukturkvoteordningen også om det ene fartøyet hadde hjemmelslengde på 10 meter.

fylke. Til sammen er det tatt ut 219 deltakeradganger med hjemmelslengde under 15 meter. Dette utgjør 22 prosent av deltakeradgangene mellom 11 og 15 meter. Som tabellen viser er hovedtyngden av de strukturerte deltakeradgangene innenfor torskefiskeriene, der 30 prosent av deltakeradgangene per 31.12.2007 er strukturert.

Andelen strukturerte deltakeradganger varierer noe mellom fylkene. Finnmark har strukturert størst andel av deltakeradgangene. I alt 33 prosent av deltakeradgangene i Finnmark fra 31.12.2007 mellom 11 og 15 meter (hj.l) er tatt ut gjennom strukturkvoteordningen, og hele 38 prosent av deltakeradgangene innenfor lukket gruppe for torsk, hyse og sei er tatt ut. Antall og andel strukturerte deltakeradganger i Nord-Norge er naturlig noe høyere innen torskefiskeriene, mens i Sør-Norge er det strukturert både absolutt og relativt sett flere adganger innen makrell og sild.

**Tabell 3.6. Antall strukturerte fartøy og antall (andel) strukturerte tillatelser med hj.l. under 15 m, etter fylke (1.1.2008 - 10.09.2009)**

Fylke	Antall fartøy	Konv<28, torsk/hyse/sei, nord	NVG-sild, kystnot	Seinot nord	Kystmakrell not 13-21,35 m	Kystmakrell garn/snøre < 13m	Kystmakrell garn/snøre 13-21,35m	Kystreke sør	Nordsjø-sild, kystnot	Tillatelser i alt
Finnmark	50	48 (38%)				2 (67%)	1 (50%)			51 (33%)
Troms	31	29 (32%)	1 (10%)		1		1 (100%)			32 (29%)
Nordland	54	52 (25%)	3 (6%)	1 (7%)		2 (25%)	1 (50%)			59 (20%)
Nord-Trøndelag	7	6 (30%)		1 (50%)	3 (75%)					10 (29%)
Sør-Trøndelag	8	8 (32%)								8 (22%)
Møre og Romsdal	32	23 (37%)	4 (19%)		2 (25%)	6 (55%)	2 (17%)			37 (28%)
Sogn og Fjordane	10	4 (25%)	1 (10%)	1 (33%)	6 (120%)		1 (50%)		1 (33%)	14 (24%)
Hordaland	4	1 (25%)			1 (33%)		1 (20%)	1 (13%)		4 (6%)
Rogaland	3					1 (11%)	2 (29%)			3 (6%)
Øvrige fylker	1					1 (13%)				1 (1%)
<b>Totalt</b>	<b>200</b>	<b>171 (30%)</b>	<b>9 (7%)</b>	<b>3 (9%)</b>	<b>13 (52%)</b>	<b>12 (27%)</b>	<b>9 (21%)</b>	<b>1 (1%)</b>	<b>1 (5%)</b>	<b>219 (22%)</b>

Tabell 3.7 viser at 330 kystfartøy er tildelt strukturkvoter mellom 1.1.2008 og september 2009. Blant fartøy med tillatelser med hjemmelslengde 11(13)-15 meter er 177 tildelt strukturkvoter. Det er imidlertid ikke mulig å si noe om hvor mange strukturkvoter som er tildelt da dette ikke er mulig å telle på en fornuftig måte i Fiskeridirektoratets registre. Dette skyldes at en tillatelse som har blitt strukturert i mange tilfeller blir delt opp i flere strukturkvoter, samtidig som tildelte strukturkvoter fra ulike fiskerier i registeret også kan bli ført på samme strukturkvote. Det er med andre ord ikke noe entil-en forhold mellom tabellene 3.5/3.6 og 3.7.

**Tabell 3.7. Antall fartøy som er tildelt strukturkvoter mellom 1.1.2008 og 10.9.2009, fordelt på fylke og størrelsesgruppe**

Fylke	Antall kystfartøy i alt med tillatelser, som er tildelt strukturkvoter	Fartøy 11-15 m med tillatelser, som er tildelt strukturkvoter
Finnmark	50	39
Troms	58	29
Nordland	90	50
Nord-Trøndelag	8	6
Sør-Trøndelag	9	7
Møre og Romsdal	49	25
Sogn og Fjordane	25	6
Hordaland	9	1
Rogaland	18	9
Agder	12	3
Øvrige fylker	2	2
<b>Totalt</b>	<b>330</b>	<b>177</b>

### 3.4 Antall fartøy 11-15 meter som er i kvotetaket

Kvotetaket for fartøy mellom 11(13) og 15 meter er satt til to ganger fartøyets egen kvote. Det innebærer en adgang til å doble kvoten gjennom bruken av strukturkvoteordningen. Denne gruppen kan imidlertid ikke tildeles strukturkvote både i torskesektoren og pelagisk sektor.

For å gi et bilde av hvor mye strukturkvotene blir utnyttet av enkeltfartøy i fartøygruppen 11(13)-15 meter er det derfor sett på andel kvotefaktorer strukturkvote i forhold til kvotefaktorer hovedrettighet. Tabell 3.8 tar utgangspunkt i de to største gruppene av tillatelser for lengdegruppen 11-15 meter; konvensjonelle fartøy nord for 62 grader nord og NVG-sild med hhv 567 og 135 fartøy. Av disse har 146 fartøy (26 prosent) med hovedrettighet innenfor konvensjonelle fiskerier nord for 62 grader nord fått tildelt strukturkvoter, og 8 fartøy (6 prosent) med NVG-sild som hovedrettighet.

Tabell 3.8 viser videre at blant de fartøyene som har fått tildelt strukturkvoter som har sin hovedrettighet innenfor konvensjonell sektor nord for 62 grader nord, har 10,3 prosent doblet kvoten sin og dermed nådd kvotetaket. Ytterligere 29,5 prosent av fartøyene har økt kvotefaktoren med 75-99 prosent, og totalt har 76,8 prosent av konvensjonelle kystfartøy økt kvotefaktoren sin med over 50 prosent. Av fartøyene med hjemmelslengde 11-15 meter som har strukturkvoter i fisket etter NVG-sild har 87,5 prosent økt kvotefaktoren med over 50 prosent. 25 prosent har nådd kvotetaket.

**Tabell 3.8 Antall fartøy 11-15 meter i alt og med strukturkvoter, og andel kvotefaktorer strukturkvote i forhold til kvotefaktorer hovedrettighet for fartøy 11-15 m (hj.l) med strukturkvoter per oktober 2009.**

	<i>Antall fartøy i gruppen</i>	<i>Antall fartøy med strukturkvoter</i>	<i>Andel kvotefaktorer strukturkvote i forhold til kvotefaktorer hovedrettighet</i>				
			<i>Under 25%</i>	<i>25-49%</i>	<i>50-74%</i>	<i>75-99%</i>	<i>100%</i>
Konv<28, torsk/hyse/sei, nord	567	146	2,7 %	20,5 %	37 %	29,5 %	10,3 %
NVG-sild	135	8	12,5 %	-	25 %	37,5 %	25 %

## **4 Effekter av strukturkvoteordningen for fartøy 11-15 meter**

### **4.1 Varsom strukturering**

Bakgrunnen for at fartøy 11(13)-15 meter skulle få strukturkvoteordning var ifølge strukturmeldingen at kondemneringsordningen hadde hatt minst effekt på denne gruppen. Ved innføringen av strukturkvoter for fartøy 11(13)-15 meter ble det likevel lagt vekt på at man ville ha en varsom strukturering for denne gruppen. Det ble derfor satt et lavere kvotetak for denne gruppen enn for de andre størrelsesgruppene.

#### **4.1.1 Strukturkvote versus kondemneringsordningen**

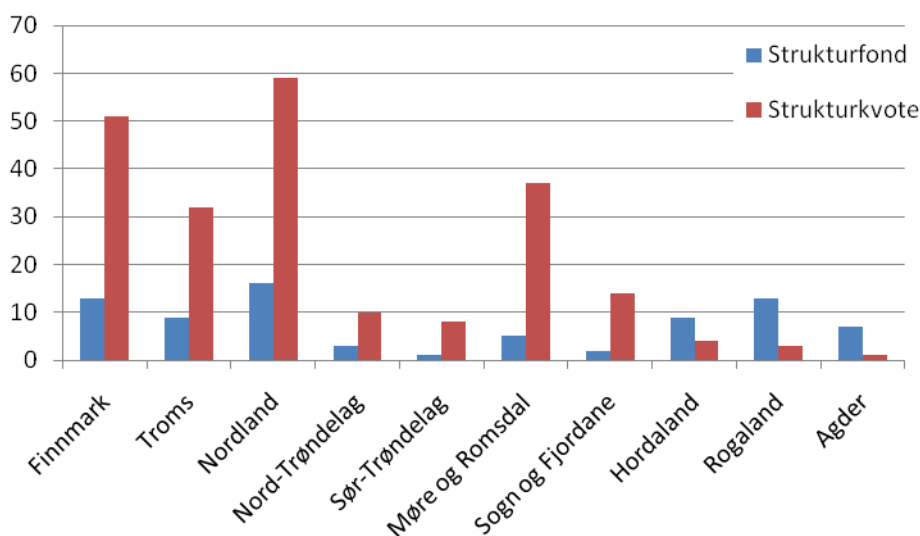
Fartøygruppen 11(13)-15 var omfattet av kondemneringsordningen for fartøy under 15 meter (hj.l) fra 2003 og frem til gruppen fikk tilgang til å kjøpe strukturkvoter fra 1.1.2008. Felles for kondemneringsordningen og strukturkvoteordningen er at begge ordningene gir reduksjon i antall enheter. En reduksjon av antall enheter vil føre til økt lønnsomhet for de gjenværende aktørene da ordningene innebærer at det blir færre aktører som deler den samme ressursen. Likevel er innretningene på de to ordningene noe ulik, der kondemneringsordningen først og fremst er innrettet mot de minst effektive fartøyene som vil ut, mens strukturkvoteordningen er innrettet mot de mest effektive som ønsker å satse.

I kondemneringsordningen tillates ikke aktører som kan øke produktiviteten ytterligere å gjøre dette gjennom oppkjøp av kvote. På grunn av effektivitetstapet som dette representerer er prisen på kvoten lavere i et fiske dersom man anvender kondemnering som strukturvirkemiddel i stedet for strukturkvoter. I en strukturkvoteordning vil graden av strukturering bli styrt av tilbud og etterspørsel innenfor de begrensninger som måtte være fastsatt, som for eksempel kvotetak, distriktsbindinger, osv., selv om disse begrensningene kan medføre en viss økonomisk ineffektivitet.

Strukturkvoteordningen etterlever også prinsippet “user pays user gains”, ettersom kostnad og gevinst blir tatt direkte av aktørene som benytter seg av muligheten for kvoteøkning, i motsetning til ved kondemneringsordningen der halvparten av midlene ble dekket over statsbudsjettet, og den andre halvparten av en strukturavgift som hele fiskeflåten var med på å betale.

Evalueringen av kondemneringsordningen viste at lønnsomheten har økt for de minste fartøyene, selv om kondemneringsordningen ikke er like effektiv som strukturkvoteordningen. Det vil være naturlig å anta at de ulike strukturordningene vil gi ulik lønnsomhet. Denne evalueringen vil imidlertid ikke se på lønnsomhet da det ikke foreligger lønnsomhetstall for den aktuelle perioden der fartøy 11(13)-15 meter har hatt strukturkvoteordning.

I årene 2003-2007 ble det gjennom kondemneringsordningen tatt ut 72 fartøy og tilhørende 78 deltakeradganger med hjemmelslengde mellom 11 og 15 meter. Etter at denne gruppen fikk tilgang til strukturkvoteordning fra 1. januar 2008 og fram til september 2009 ble hele 200 fartøy med tilhørende 219 deltakeradganger strukturert, jf. tabell 3.6.



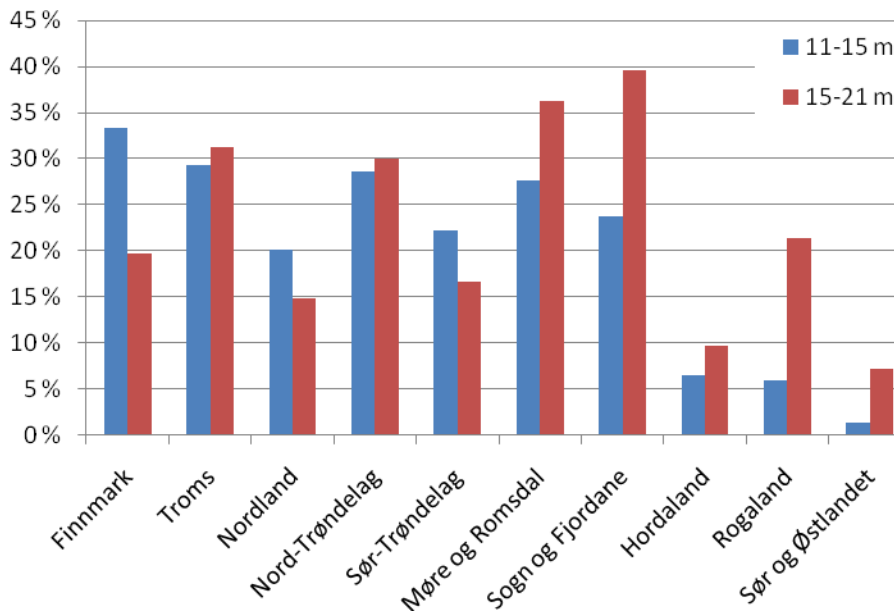
**Figur 4.1. Antall tillatelser 11-15 m tatt ut gjennom strukturfondet (2003-2007) og avgitt gjennom strukturkvoteordningen (2008-2009)**

Forslaget om å innføre strukturkvoteordning for fartøygruppen med hjemmelslengde for kvotetildeling mellom 11(13) og 15 meter, antok å medføre uttak av flere fartøy fra denne gruppen enn det som ble tatt ut gjennom kondemneringsordningen. Som figur 4.1 viser, så har også etterspørselen etter strukturkvoter i 2008 og 2009 vært mye større enn etterspørselen etter kondemneringsmidler fra strukturfondet når det gjelder fartøygruppen 11(13)-15 meter (hj.l.), dette til tross for at perioden med strukturfondet var over dobbelt så lang som perioden med strukturkvoteordning. Dette gjelder for samtlige fylker unntatt Hordaland, Rogaland og Agder-fylkene. For fartøygruppen 11-15 meter (hj.l.) kan det derfor sies at strukturkvoteordningen har hatt større effekt enn kondemneringsordningen.

#### **4.1.2 Sammenligning mellom ulike fartøygrupper med strukturkvoteordning**

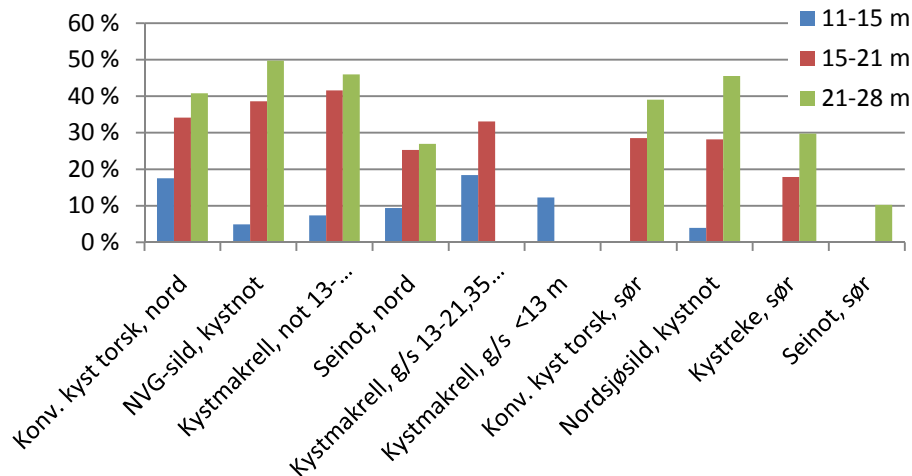
For å se om målet om varsom strukturering er oppfylt er det relevant å sammenligne gruppen 11(13)-15 meter (hj.l.) med gruppen av fartøy som er 15-21 meter (hj.l.).

Siden 1.1.2008 har 22 prosent av tillatelsene både med hjemmelslengde 11(13)-15 meter og med hjemmelslengde 15-21 meter blitt strukturert. Dette tilsvarer 219 av 1 009 tillatelser med hjemmelslengde 11-15 meter og 117 av 544 tillatelser med hjemmelslengde 15-21 meter. Som figur 4.2 viser, har det i Finnmark, Nordland og Sør-Trøndelag siden 1.1.2008 blitt strukturert en større andel tillatelser med hjemmelslengde 11(13)-15 meter enn med hjemmelslengde 15-21 meter. Andel strukturerte tillatelser med hjemmelslengde 11(13)-15 meter er på henholdsvis 33 prosent og 20 prosent i disse to fylkene. I de andre fylkene i samme periode har det blitt strukturert større andel tillatelser med hjemmelslengde 15-21 meter, til tross for at fartøygruppen 15-21 meter har hatt tilgang til strukturkvoteordning også tidligere.



**Figur 4.2. Andel strukturerte tillatelser med hjemmelslengder 11-15 m og 15-21 m mellom 1.1.2008 og 9.10.2009 av totalt antall deltakeradganger.**

Mens figur 4.2 kun ser på andel strukturerte deltakeradganger siden 1.1.2008 er det viktig å huske at de andre størrelsesgruppene i kystflåten fikk strukturkvoteordning på et tidligere tidspunkt. For å si noe om hvorvidt fartøygruppen 11-15 meter har fått en varsom strukturering, er det derfor relevant å se på den totale strukturingsgraden innenfor de ulike størrelsesgruppene.

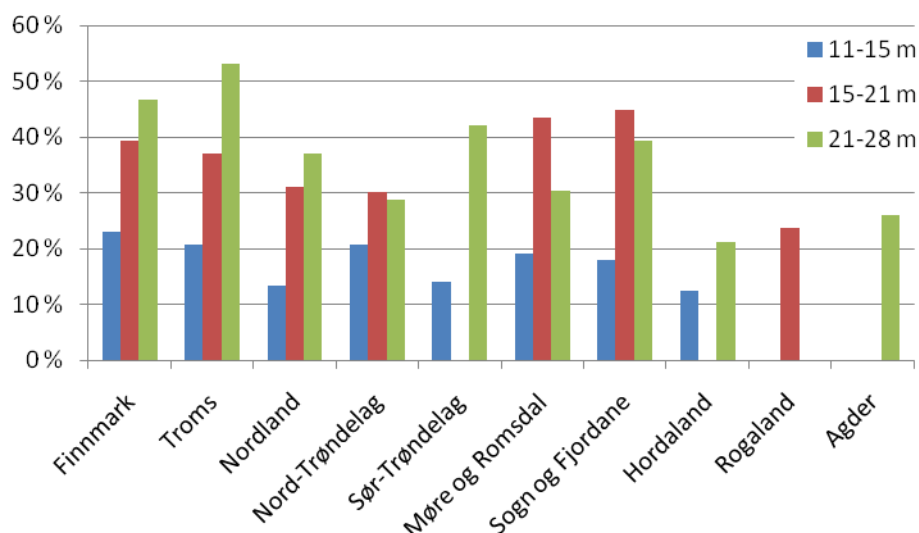


**Figur 4.3. Strukturingsgrad innenfor de ulike fiskeriene etter hjemmelslengde per oktober 2009.**

Strukturingsgraden i en fartøygruppe kan defineres som mengden som strukturkvotene utgjør, sett i forhold til det totale kvotegrunnlaget i gruppen. Strukturingsgraden varierer naturlig nok mellom de ulike fiskeriene. Den totale strukturingsgraden innenfor gruppen av konvensjonelle kystfartøy er 21,9 prosent per oktober 2009. Fartøy med hjemmelslengde 21-28 meter har størst strukturingsgrad, denne er på 41 prosent, mens fartøy med hjemmelslengde 11-15 meter og 15-21 meter har strukturingsgrader på hhv. 18 prosent og 34 prosent. For reguleringsgruppen for kystmakrell fisket med garn/snøre er også strukturingsgraden for fartøy 13-15 meter (hj.l) på 18 prosent, men dette er en mye mindre gruppe enn den konvensjonelle. Forøvrig varierer strukturingsgraden for gruppen 11(13)-15 meter mellom 0 og 12 prosent.

Sammenlignet med de andre størrelsesgruppene, som vist i figur 4.3, får man bekreftet at fartøygruppen med hjemmelslengde 11-15 meter per dags dato har en mindre strukturingsgrad, og dermed har fått en varsommere strukturering enn de andre størrelsesgruppene. Dette henger blant annet sammen med at strukturkvoteordningen for fartøy 11-15 meter (hj.l) har hatt en kortere virketid enn for de andre fartøygruppene.

Figur 4.4 viser den fylkesvise strukturingsgraden for konvensjonelle kystfartøy, og det viser seg at fartøy 11(13)-15 meter (hj.l) har lavest strukturingsgrad i alle fylker. Høyest strukturingsgrad innenfor denne størrelsesgruppen er det i Finnmark (23 %), Troms (21 %) og Nord-Trøndelag (21 %).



Figur 4.4. Fylkesfordelt struktureringsgrad for konvensjonelle kystfartøy per oktober 2009.

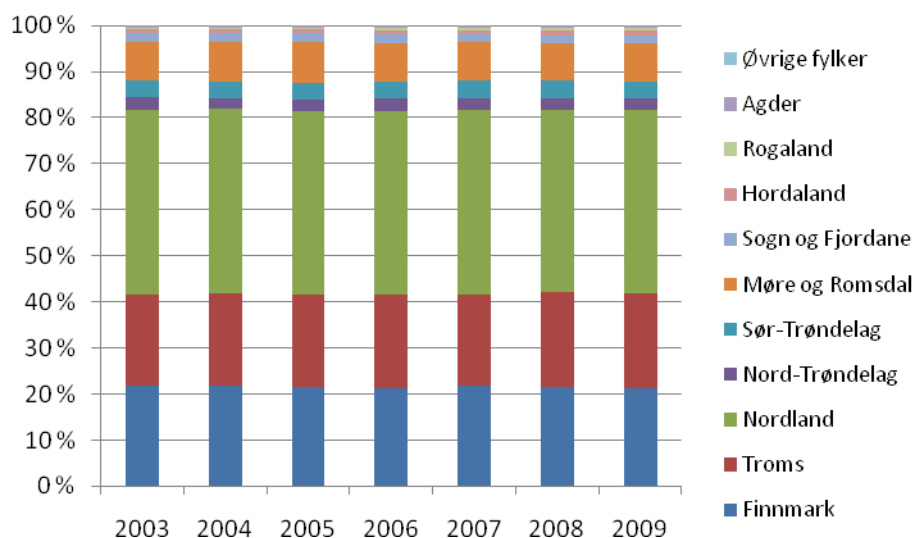
## 4.2 Konsekvenser for distriktene

### 4.2.1 Utvikling i flåtestruktur

På mange måter er det torskefisket som er grunnstammen i kystfisket i Nordland, Troms og Finnmark. I adgangsbegrensningen for torskefisket er det lagt inn en såkalt fylkesbinding, som innebærer at et fartøy ikke kan selges for fortsatt drift fra ett fylke til et annet. Kravet er at kjøper og selger av fartøyet skal ha vært ført i fiskermanntallet i samme fylke de siste 12 måneder før kjøpet finner sted. Unntak fra dette kan bare gjøres når fartøy kjøpes fra et annet fylke til Nord-Troms og Finnmark, og ved salg mellom nabofylker der det er naturlig å se kjøper og selgers distrikt som ett område.

Formålet med disse reglene er å opprettholde den relative fordelingen av torskefartøyene mellom fylkene, og som figur 4.5 illustrerer, viser tallene stor stabilitet. Fylkesbindingen gjelder også i strukturkvoteordningen, og dermed skal ikke ulik struktureringsgrad mellom fylkene, jf. figur 4.4, medføre overføring mellom fylkene.





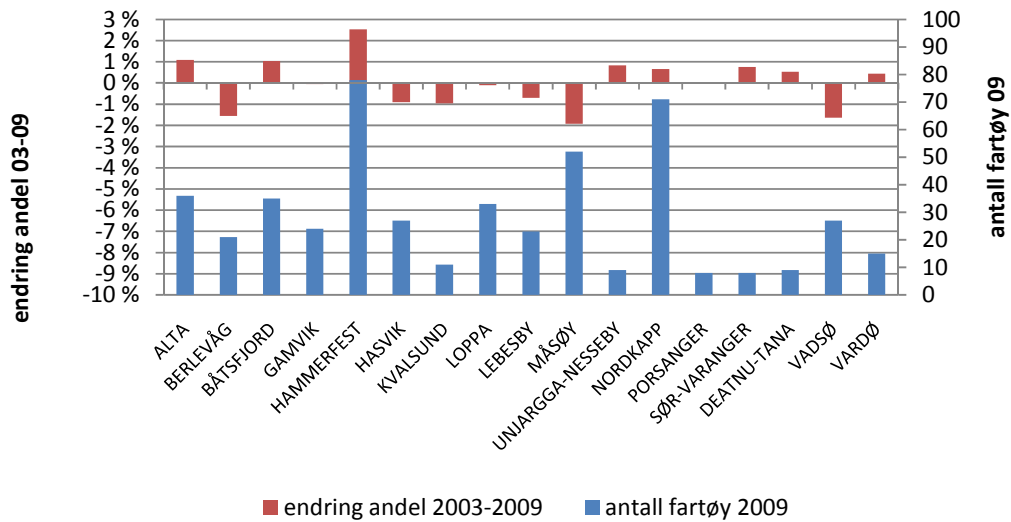
**Figur 4.5. Utvikling i fylkenes andel av kystfartøy som har tillatelser innenfor torskefiskeriene. desember 2003 – oktober 2009**

#### 4.2.2 Fartøy- og kvotemessige omfordelingseffekter mellom kommuner

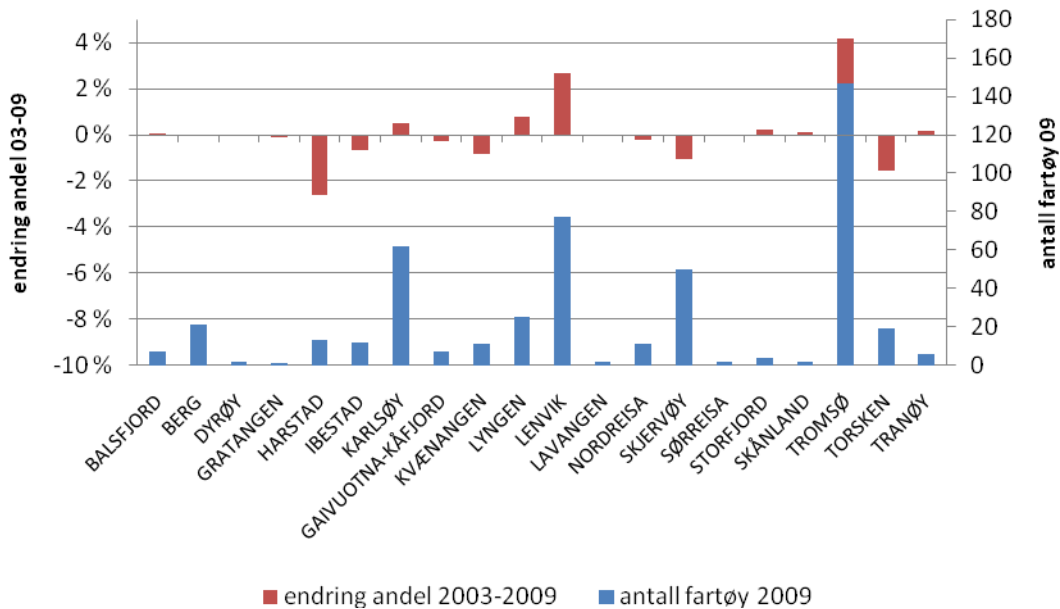
Med kondemneringstilskudd gjennom Strukturfondet, ble frigjorte kvoter fordelt på samtlige fartøy i samme lengdegruppe, uavhengig av hjemfylke. Dette kunne gi geografiske vridninger hvis mange fartøy fra ett fylke ble tatt ut. Selv om fylkesbindingen i strukturkvoteordningen medfører stabil kvotefordeling mellom fylkene, er den imidlertid ikke til hinder for endringer i den relative fordelingen av kvote og fartøy innad i et fylke. Det er derfor ikke overraskende eller uventet hvis den kommunevise fordelingen endrer seg noe over tid.

I det følgende er det fokusert på fylkene Finnmark, Troms og Nordland, da disse til sammen innehar hele 80 prosent av kystflåtens kvotefaktor innenfor torskefiskeriene, og 75 prosent av kvotefaktorene med hjemmelslengde 11-15 meter.

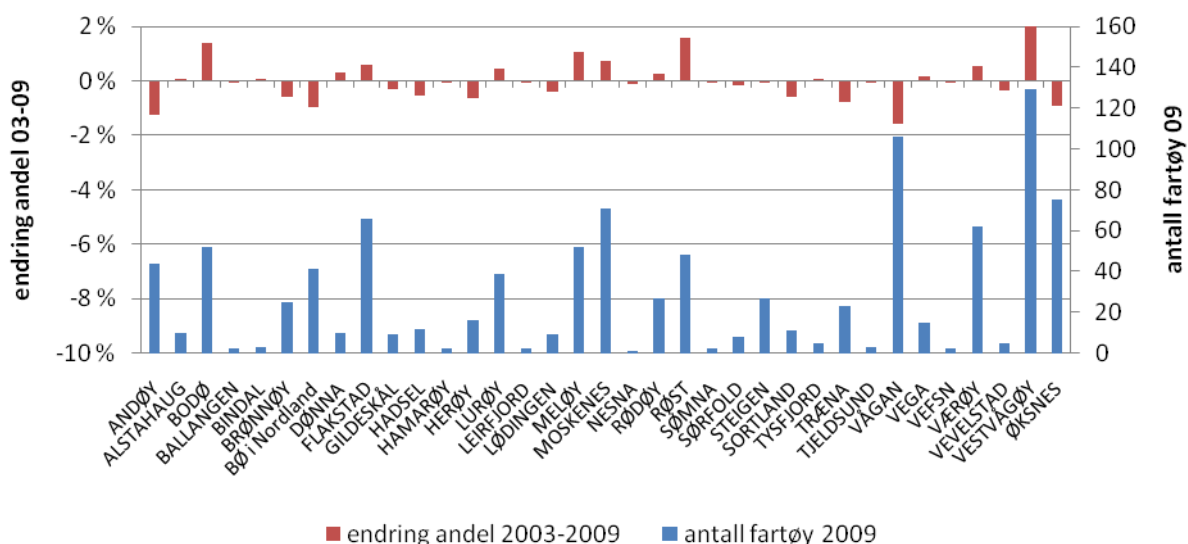
Figurene 4.6, 4.7 og 4.8 viser antall kystfartøy med tillatelser innenfor torskefiskeriene og kommunevise endringer i Finnmark, Nordland og Troms. De blå søylene viser antall fiskefartøy med hjemmelslengde 11-15 meter per september 2009, og de røde søylene viser prosentvis økning eller reduksjon i antall fartøy fra desember 2003. Som man ser, har det vært små endringer i antall fartøy, også på kommunenivå. De største prosentvise reduksjonene har funnet sted i Harstad (2,6 prosent), Måsøy (1,9 prosent), Berlevåg (1,6 prosent), Vadsø (1,6 prosent) og Vågan (1,6 prosent). De største prosentvise økningene har funnet sted i kommunene Tromsø (4,2 prosent), Vestvågøy (2,8 prosent), Lenvik (2,7 prosent) og Hammerfest (2,5 prosent).



Figur 4.6. Antall fartøy 11-15 m (hj.l) innenfor torskefiskeriene og endringer på kommunenivå i Finnmark desember 2003 – september 2009.



Figur 4.7. Antall fartøy 11-15 m (hj.l) innenfor torskefiskeriene og endringer på kommunenivå i Troms desember 2003 – september 2009.

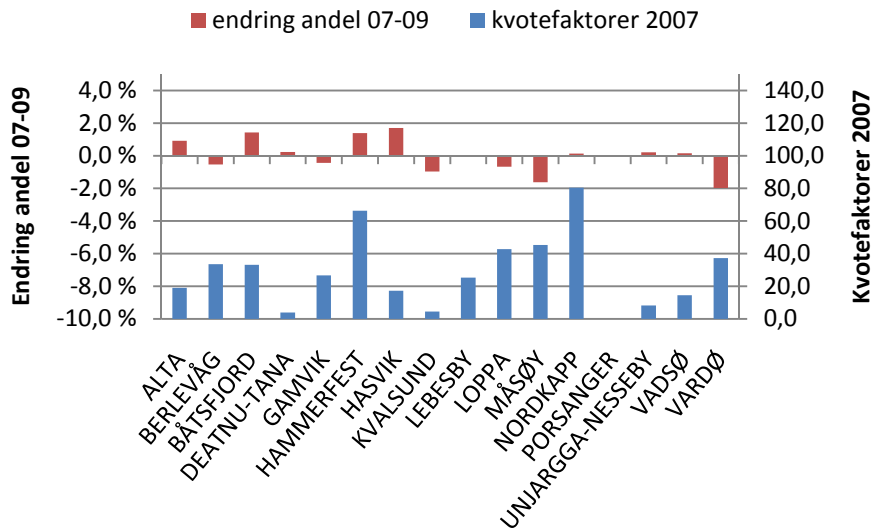


**Figur 4.8. Antall fartøy 11- 15 m (hj.l) innenfor torskefiskeriene og endringer på kommunenivå i Nordland desember 2003 – september 2009.**

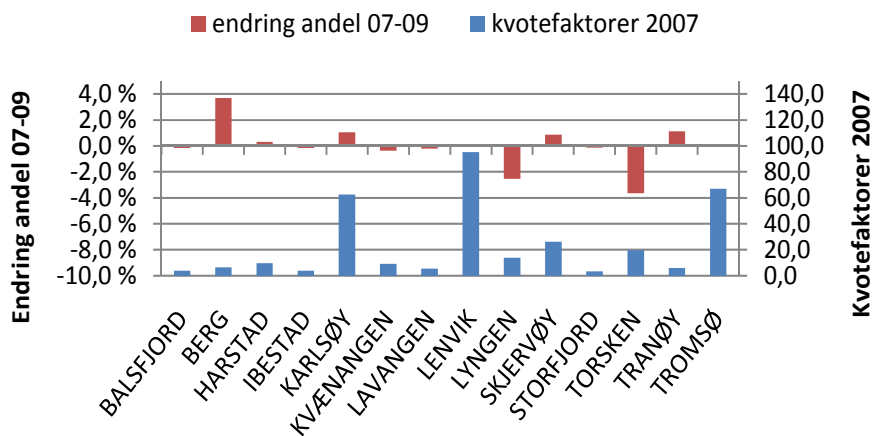
Sett bort fra at avkortingen på 20 prosent i strukturkvoteordningen blir fordelt på samtlige gjenværende i gruppen på landsbasis, skal strukturkvoteordningen på grunn av fylkesbindingen ikke føre til endringer i den relative kvotefordelingen mellom fylkene.

Figurene 4.9, 4.10 og 4.11 viser antall kvotefaktorer til fartøy 11-15 meter i de enkelte kommunene i desember 2007, og endring i kommunens andel av fylkets kvotefaktorer fra utgangen av 2007 til oktober 2009, dvs. for den perioden som strukturordningene for denne gruppen har virket.

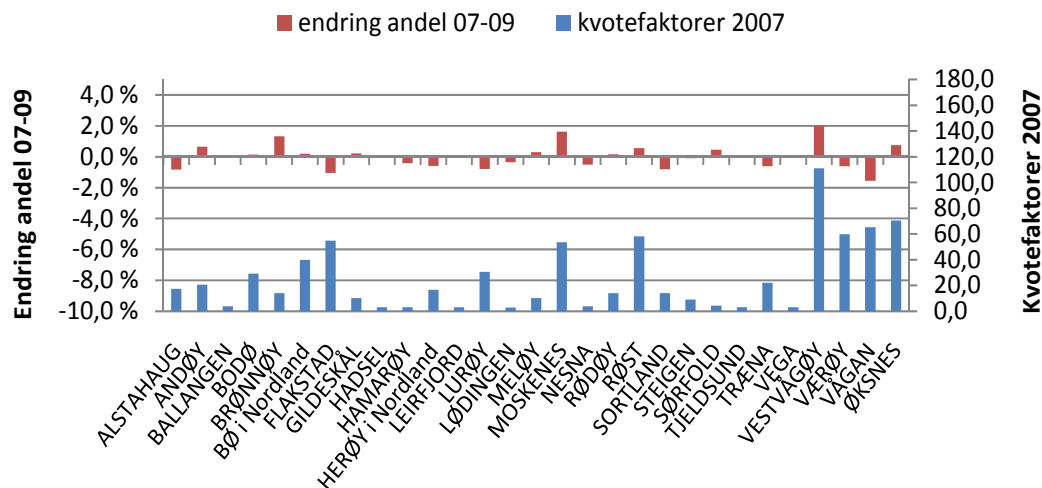
Som figurene tydelig viser har det ikke i noen av kommunene vært store endringer i andel kvotefaktorer i perioden som strukturkvoteordningen for fartøy med hjemmelslengde 11-15 meter har virket. De største prosentvise reduksjonene har funnet sted i kommunene Torsken (3,6 prosent), Lyngen (2 prosent), Vardø (2 prosent), Hasvik (1,7 prosent) og Vågan (1,6 prosent). De største økningene i andel kvotefaktorer har funnet sted i kommunene Berg (3,7 prosent), Vestvågøy (2 prosent), Hasvik (1,7 prosent) og Moskenes (1,6 prosent).



Figur 4.9. Endringer på kommunenivå i Finnmark. Kvotefaktorer torsk for fartøy 11-15 m (hj.l)



Figur 4.10. Endringer på kommunenivå i Troms. Kvotefaktorer torsk for fartøy 11-15 m (hj.l)



Figur 4.11. Endringer på kommunenivå i Nordland. Kvotefaktorer torsk for fartøy 11-15 m (hj.l)

Når den enkelte kommunes kvoteandel endres kan dette skyldes flere forhold. Det kan skyldes at en fartøyeier har flyttet til en annen kommune i fylket eller at fartøyet er solgt for fortsatt drift til ny eier i annen kommune i fylket. Det kan likevel være grunn til å tro at det meste av de endringene som har funnet sted de siste to årene, skyldes fartøy som er tatt ut gjennom strukturkvoteordningen, enten som følge av avkortingen, eller at strukturkvote er tildelt fartøy hjemmehørende i annen kommune i fylket. Som figurene 4.9-4.11 viser, har det imidlertid vært små endringer i kommunenes kvoteandel.

### 4.3 Effekter for andre aktører

Innføringen av strukturkvoteordning for fartøygruppen med hjemmelslengde 11(13) til 15 meter skulle legge til rette for at fartøyeiere lettere kan opparbeide seg et kvotegrnlag som gir grunnlag for fornying av fartøy og forbedrede inntektsforhold både for eier og mannskap.

Dette innebærer imidlertid at de øvrige fartøy ikke vil nyte godt av hele det kvotegrnlaget som frigjøres når et fartøy tas ut av fiske, slik som ved kondemneringsordningen. Avkortingen på 20 prosent betyr likevel at også de i gruppen som ikke selv deltar i struktureringen, fortsatt nyter godt av en viss struktureringsgevinst.

## 5 Konklusjoner og veien videre

Den korte virkeperioden, og særlig det faktum at utviklingen i lønnsomhet ikke er evaluert, gjør det vanskelig å trekke klare konklusjoner om alle aspekter ved strukturkvoteordningen for fartøy med hjemmelslengde mellom 11(13) og 15 meter. Hovedformålet med evalueringen har derfor vært å se på distriktsmessige konsekvenser, og det er på bakgrunn av dette grunnlag for å trekke følgende konklusjoner:

- Strukturkvoteordningen har gitt svært små omfordelingsmessige konsekvenser på kommunenivå.
- Strukturkvoteordningen har hatt mye større effekt enn kondemneringsordningen for denne gruppen. Mens det ble tatt ut 72 fartøy med tilhørende 78 deltakeradganger gjennom kondemneringsordningen i perioden 2003-2007, har det blitt tatt ut hele 200 fartøy i 2008 og 2009, og tilhørende 219 deltakeradganger har blitt strukturert.
- Struktureringsgraden for denne gruppen er fortsatt svært mye lavere enn for de andre størrelsesgruppene, noe som også var målet ved innføringen av et lavere kvotetak for denne størrelsesgruppen.
- En styrke ved strukturkvoteordningen sammenlignet med kondemneringsordningen er at den er selvfinansierende. Dette er også i tråd med OECDs "best practice" som hevder at de som får fordeler av en strukturordning må være med på å betale.
- Et stort antall tillatelser som tidligere var utvekslet gjennom driftsordningen har senere blitt tatt ut gjennom strukturkvoteordningen eller kondemneringsordningen, som indikerer at driftsordninger kan motvirke kapasitetsreduksjon.

At gruppen av fartøy med hjemmelslengde 11-15 meter per i dag er mindre strukturert enn gruppen med hjemmelslengde 15-21, kan være et tegn på at målet om varsom strukturering så langt har vært vellykket. Men finnes det likevel argument for videre strukturering og/eller økt kvotetak?

Som evalueringen av kondemneringsordningen av mai 2009 viste, så har ikke lønnsomheten til fartøygruppene som har vært omfattet av kondemneringsordningen økt like mye som de som har hatt tilgang til strukturkvoteordninger. Dette tyder på at kondemneringsordningen ikke er like effektiv som strukturkvoteordningen som strukturvirkemiddel, og å gå tilbake til en kondemneringsordning er derfor ikke noe alternativ, gitt målet om økt lønnsomhet. Etterspørselen etter kondemneringsordningen var generelt avtagende, og særdeles lav for fartøy med hjemmelslengde mellom 11(13)-15 meter. Antall fartøy med i denne lengdegruppen som har blitt tatt ut gjennom strukturkvoteordningen i forhold til gjennom kondemneringsordningen, samt at vesentlig flere tillatelser som tidligere var utvekslet gjennom driftsordningen senere ble tatt ut gjennom strukturkvoteordningen framfor kondemneringsordninger bekrefter dette, og viser at det ikke er noen grunn til å endre konklusjonen i evalueringen av kondemneringsordningen.

Strukturering er ikke noe man gjør seg ferdig med en gang for alle, jf. Strukturmeldingen Kap 3.9.1 som sier at:

*"... Dette innebærer ikke nødvendigvis at det til enhver tid er behov for å redusere antall fartøy i enhver fartøygruppe. Regjeringen vil regelmessig vurdere, og ta stilling til, en rekke forhold. Det gjelder for eksempel valg av strukturvirkemiddel og valget av hvilke grupper som til enhver tid skal få tilbudt hvilket*

*strukturvirkemiddel. Videre gjelder det vurderingen av hvilke begrensninger som skal ligge i strukturordningene, for å ivareta distriktsmessige hensyn og hvilken grad av strukturering som er ønskelig.”*

Strukturtiltak opererer ikke i vakuum. Strukturmulighetene blir styrt av blant annet kvotetakene, og man må hele tiden vurdere behovet for justeringer av disse. Graden av strukturering innenfor de lovlige kvotetakene blir styrt av tilbud og etterspørsel, og etterspørselen vil igjen i stor grad være styrt av pris og markedssituasjonen. Så lenge det er god lønnsomhet i fiskeriene vil ikke så mange ønske eller trenge en utgangsmulighet. Men strukturtiltak vil måtte gjennomføres i perioder eller være et stående tilbud, fordi produktivitetsøkning på grunn av for eksempel redskaps-, fartøy- og kompetanseforbedring er en vedvarende og ønsket utvikling for å sikre best mulig utnytting av samfunnets ressurser.