UNIVERSITY OF COPENHAGEN

Københavns Universitet

Ændringer af kvotekoncentrationsreglerne i dansk fiskeri

økonomiske aspekter

Andersen, Jesper Levring; Andersen, Peder

Publication date:
2017

Document version
Også kaldet Forlagets PDF

Citation for published version (APA):
Andersen, J. L., & Andersen, P., (2017). *Ændringer af kvotekoncentrationsreglerne i dansk fiskeri: økonomiske aspekter*, 5 s., IFRO Udredning Nr. 2017/14

Download date: 14. okt.. 2026

INSTITUT FOR FØDEVARE- OG RESSOURCEØKONOMI
KØBENHAVNS UNIVERSITET

IFRO Udredning

Ændringer af kvotekoncentrationsreglerne i dansk fiskeri: Økonomiske aspekter

Jesper Levring Andersen
Peder Andersen

2017 / 14

IFRO Udredning 2017 / 14

Ændringer af kvotekoncentrationsreglerne i dansk fiskeri: Økonomiske aspekter

Forfattere: Jesper Levring Andersen, Peder Andersen

Faglig kvalitetssikring: Rasmus Nielsen

Udarbejdet efter anmodning fra Landbrugs- og Fiskeristyrelsen.

Udgivet september 2017

Se flere myndighedsaftalte udredninger på www.ifro.ku.dk/publikationer/ifro_serier/udredninger/

Institut for Fødevare- og Ressourceøkonomi
Københavns Universitet
Rolighedsvej 25
1958 Frederiksberg
www.ifro.ku.dk

KØBENHAVNS UNIVERSITET
INSTITUT FOR FØDEVARE- OG RESSOURCEØKONOMI

Ændringer af kvotekoncentrationsreglerne i dansk fiskeri: Økonomiske aspekter

Jesper Levring Andersen og Peder Andersen

2. september 2017

I Indledning

Dette Notat er udarbejdet efter anmodning fra Landbrugs- og Fiskeristyrelsen og med det formål at give nogle generelle fiskeriøkonomiske vurderinger af effekterne af at gennemføre en stramning af reglerne om kvotekoncentrationen i dansk fiskeri. Notatet indeholder ikke beregninger af de potentielle økonomiske effekter af eventuelle stramninger.

II Generelle vurderinger

Folketingets vedtagelse om at indføre omsættelige fiskerirettigheder IOK-kvoter (Individuelt Overdragelige Kvoteandele, der omfatter sild, makrel og industrifisk) i 2002, gældende fra 1. januar 2013, og for resten af fiskeriet i form af FKA-kvoter (FartøjsKvoteAndele der omfatter kvoterede konsumarter) i 2006, gældende fra 1. januar 2007 betød en væsentlig ændring i betingelserne for at drive fiskeri. Det tidligere reguleringssystem med bl.a. rationsfiskeri blev erstattet med et markedsorienteret fiskeri, hvor fiskeri forudsætter en rettighed til at fiske en given andel af kvoten for en given kvoteret art. Som det også fremgår af *Rigsrevisionens beretning om kvotekoncentrationen i dansk fiskeri*, august 2017, var formålet med reformen at sikre fiskeriet bedre indtjeningsmuligheder, at give større fleksibilitet for den enkelte fisker og at modernisere fiskeflåden, så den passede til fangstmulighederne. Som det også konstateres i *Rigsrevisionens beretning* var dansk fiskeri forud for reformen præget af, at der var for stor fiskerikapacitet i forhold til de fangstmængder, der var til rådighed for danske fiskere. Desuden konstateres også såvel strukturelle problemer og økonomiske problemer, i og med at dansk fiskeri var præget af mange små fartøjer og mange gamle fartøjer, heraf mange med en dårlig indtjening.

Rigsrevisionens beretning konstaterer, at målet med at modernisere og begrænse fiskerikapacitet er nået, og at indtjeningen i erhvervet i dag er langt bedre end forud for indførelsen af det nye reguleringssystem. Desuden konstateres det også, at der er forskelle mellem de forskellige fartøjsgrupper, hvor udviklingen for de største har været mest gunstig, mens de små fartøjer har haft en utilfredsstillende økonomi i perioden 2003-2012. Dvs. strukturtilpasningen er forløbet forskelligt for forskellige fartøjsgrupper.

Observationerne i *Rigsrevisionens beretning* om årsagerne til overkapacitet og dårlig økonomi og virkningerne af at indføre et markedsorienteret reguleringssystem som omsættelige fiskerirettigheder følger fuldstændig de centrale resultater i fiskeriøkonomien og er i overensstemmelse med en række internationale empiriske analyser om konsekvenserne af at markedsorientere reguleringssystemet. Et markedsorienteret reguleringssystem sikrer et effektivt fiskeri, løbende tilpasning af fangstkapaciteten til fangstmulighederne og en løbende stor udnyttelse af de kvoter, der stilles til rådighed for et fiskeri.

Et sådant reguleret fiskeri sikrer et højt samlet økonomisk overskud (omsætning fratrukket omkostningerne) fra fiskeriet og er med til at sikre den bedste økonomiske udnyttelse af et lands fiskerimuligheder. Ved at få råderetten over kvoteandele og tilpasse disse ved kvotehandler og kvotelejer til erhvervets vilkår, herunder de teknologiske muligheder, bliver det muligt løbende at investere i erhvervet på en økonomisk rationel måde. Ved løbende gennem året via f.eks. en kvotebørs at kunne tilpasse sig de aktuelle vilkår (fangstmuligheder, priser osv.), bliver det muligt at sikre, at fiskeriet også i et givet år afvikles økonomisk rationelt.

Med det givne danske system, hvor kvoterettighederne initialt blev delt ud baseret på historiske fangster og for oprindeligt 8 år (nu 16 år), er konsekvensen, at den økonomiske gevinst tilfaldt kvoteindehaveren i form af kvoterettighedernes værdi. Ved at muliggøre kvotehandler sikres en yderligere gevinst, der opstår ved, at fiskeriet udføres af mere økonomisk effektive fartøjer. Dette ekstra overskud bliver delt mellem køber og sælger af kvoterettigheder. Fordelingen kan ske via direkte forhandlinger eller gennem en kvotebørs. Det vil også gælde, at ejerne af de økonomisk mest effektive fartøjer har størst betalingsvillighed i forbindelse med kvotehandler, og sælgerne kan dermed opnå den største fortjeneste ved at sælge til de mest økonomisk effektive.

Om et sådant reguleringssystem resulterer i en uønsket strukturudvikling i fiskeriet er en afvejning af en række hensyn, herunder fiskeriets økonomi, hensynet til lokale eller regionale forhold og ønsket om at bevare en bestemt struktur i fiskerierhvervet mellem små og store fartøjer, anvendelsen af forskellige redskabstyper osv. Et hensyn kan ligeledes være at fremme nogle former for fiskeri i forhold til andre prioriteringer, f.eks. miljømæssige.

Det kan desuden bemærkes, at strukturudviklingen i fiskeriet i høj grad også påvirkes af teknologiske ændringer. Den historiske udvikling i dansk fiskeri siden 2002 er kun delvist forårsaget af ændringerne af reguleringssystemet fra et stop-go rationsfiskeri til et markedsorienteret fiskeri. Ligeledes er det vigtigt at være opmærksom på, at kvotekoncentrationen i dansk fiskeri ikke vurderes at have betydning for prisdannelsen på fisk, da ingen af kvoteindehaverne har en dominerende rolle på afsætningsmarkederne for fisk og fiskeprodukter, da disse er globale. Strukturudviklingen i dansk fiskeri har samtidigt sikret en bedre kvalitet af dansk fisk, hvilket er til gavn for fiskere, fiskeindustrien og forbrugerne, og et bedre arbejdsmiljø for fiskerne.

Udgangspunktet for vurderingerne i det følgende er, at mulighederne for kvotehandler og kvoteleje forbedrer fiskernes mulighed for at tilrettelægge og udføre fiskeriet på en måde, der giver den bedste udnyttelse af fartøjernes og mandskabets kapacitet, givet den ramme EU's og dansk fiskeripolitik udstikker. Dvs., når der pålægges restriktioner, der begrænser mulighederne for at tilpasse og udnytte

fiskerikapaciteten, vil det betyde en reduktion af det samlede overskud for dansk fiskeri. Om denne reduktion for dele af dansk fiskeri er så stor, at det kan resultere i, at de faste omkostninger ikke kan dækkes, afhænger af graden af stramninger af reglerne for kvotekoncentration og kan kun afklares ved en empirisk analyse.

Med hensyn til retningen af virkningen af en stramning af kvotekoncentrationsreglerne er der ikke forskel mellem IOK og FKA, men den økonomiske betydning kan være forskellig. IOK-fiskeriet (det pelagiske fiskeri) vedrører andre arter og sker i andre områder, med andre redskaber og med større fangstkapacitet end FKA-fiskeriet. Generelt gælder det, at stordriftsfordelene er større i IOK-fiskeriet end i FKA-fiskeriet.

For at give et svar på, hvor store de økonomiske virkninger en stramning af kvotekoncentrationen vil være på kort og på længere sigt, og hvad det kan betyde for strukturudviklingen i dansk fiskeri, er det nødvendigt med en grundig empirisk analyse, hvor der anvendes omsætningstal og omkostningstal for de relevante fartøjsgrupper. Det vil være nødvendigt at have information om, hvilke stramninger, der påtænkes, og planen for indfasningen. Desuden vil eventuelle ændringer i krydsregler mellem IOK- og FKA-fiskerierne også have betydning, da det kan have en indflydelse på, hvorvidt fartøjer bliver begrænset i sit fiskeri grundet reglerne om bifangst. En analyse af krydsreglers økonomiske betydning er kompliceret og en empirisk analyse er både data- og tidskrævende at gennemføre.

Virkningerne af en stramning af kvotekoncentrationsreglerne har både kort- og langsigtede konsekvenser. I det følgende gives en kort gennemgang, alene baseret på, hvad fiskeriøkonomisk teori foreskriver, der vil ske. En empirisk analyse vil både forudsætter konkrete forslag til stramninger og en omfattende anvendelse af fangstdata og økonomiske data, opdelt på de flådegrupper, analysen skal belyse konsekvenser for.

III En stramning af reglerne for kvotekoncentrationen – kort sigt

På kort sigt vil en kvotebegrænsning betyde, at et fartøj får en reduktion i omsætning, svarende til reduktionen i fartøjets fangst af de forskellige arter ganget med prisen på disse arter. Det vil samtidigt betyde færre fiskedage, hvorfor omkostningerne vil blive reduceret med de variable omkostninger. Nedgangen i omsætningen er større end nedgangen i de variable omkostninger, mens de faste omkostninger er uændrede.

I det omfang, der er overskudskapacitet i dansk fiskeri inden for det område, hvor reglerne strammes mht. kvotekoncentrationen, vil hele eller dele af de ”frigjorte” kvoter kunne fanges af andre fartøjer, men disse fartøjer vil være mindre økonomisk effektive og måske også behøve at investere for at kunne fange disse ”frigjorte” kvoter. Derfor er der ingen tvivl om, at nettoresultatet af en stramning i kvotekoncentrationsreglerne vil være en reduktion af det økonomiske overskud for dansk fiskeri på kort sigt. I det omfang, der ikke er overskudskapacitet i dansk fiskeri, eller at det for de mindre økonomisk effektive fartøjer ikke er rentabelt at udnytte de nye muligheder, vil resultatet være et yderligere tab og en dårligere udnyttelse af de danske kvoter.

Alt andet lige er det vurderingen, at de største kortsigtede negative konsekvenser for dansk fiskeri vil opstå ved en stramning af kvotekoncentrationsreglerne inden for IOK-fiskeriet. Dette skyldes, at kun få fartøjer vil kunne overtage IOK ”frigjorte” kvoter, grundet blandt andet behovet for stor fangstkapacitet i disse fiskerier og afstanden til fiskepladserne.

Stramninger af kvotekoncentrationsreglerne vil desuden straks påvirke prisen på kvoteandele og prisen på kvoteleje. Det er uhyre vanskeligt at vurdere, hvor meget prisen på kvoteandele vil falde, da det afhænger både af, hvor meget reglerne for kvotekoncentrationen strammes og indfasningsreglerne. Forventninger til evt. kommende nye regler (kan gå begge veje) vil blive indlejret i den aktuelle kvotepris. Alt andet lige er det vurderingen, at de største effekter igen fås for IOK-kvoterne, da markedet for kvoterne her er ”tyndere”, da det er færre fartøjer, der vil kunne overtage IOK ”frigjorte” kvoter.

IV En stramning af reglerne for kvotekoncentrationen – langt sigt

På langt sigt vil en kvotebegrænsning betyde, at den nuværende struktur i fiskeriet vil skulle ændres for at passe til de nye rammer. Et fartøj, der i dag passer til kvoteandelen, vil ikke have den rette størrelse til de reducerede kvoter. Tilpasningen vil tage tid og betyde nye investeringer, men med samtidig salg eller ombygning af eksisterende fartøjer. Der vil således være to effekter, der vil påvirke økonomien i fiskeriet. Den økonomisk mindre effektive flåde, der på lang sigt vil erstatte den nuværende flåde, vil betyde et langsigtet samfundsøkonomisk tab. Desuden vil der være tilpasningsomkostninger, idet eksisterende fartøjer vil have nogle faste omkostninger, der ikke kan dækkes ind ved salg af fartøjet, eller der vil være nogle investeringer, der skal afholdes for at tilpasse et fartøj til de nye rammer.

I det omfang, der på længere sigt er overskudskapacitet i dansk fiskeri inden for det område, hvor reglerne strammes mht. kvotekoncentrationen, vil hele eller dele af de ”frigjorte” kvoter kunne fanges af andre fartøjer, og i dette tilfælde vil nye investeringer ikke være nødvendige, men disse fartøjer vil være mindre økonomisk effektive og måske også behøve at investere for at kunne fange disse ”frigjorte” kvoter.

Derfor er der ingen tvivl om, at nettoresultatet af en stramning i kvotekoncentrationsreglerne også på lang sigt vil være et tab i økonomisk overskud for dansk fiskeri. I det omfang, de nye regler gør det urentabelt på længere sigt at udnytte kvoterne, vil resultatet være ikke blot et økonomisk tab, men også en mindre udnyttelse af de danske kvoter og dermed mindre tilførsler fra danske fartøjer til forarbejdningssektoren.

Alt andet lige er det vurderingen, at de største langsigtede negative konsekvenser for dansk fiskeri vil opstå ved en stramning af kvotekoncentrationsreglerne inden for IOK-fiskeriet. Dette skyldes, at dette fiskeri har de største stordriftsfordele.

Stramninger af kvotekoncentrationsreglerne vil også på længere sigt påvirke prisen på kvoteandele og prisen på kvoteleje. Det er uhyre vanskeligt at vurdere den tidsmæssige profil på prisen på

kvoteandele, da det ud over forventninger også vil være påvirket af nye, ikke forudsete politiske initiativer mht. yderligere stramninger eller det modsatte af kvotekoncentrationsreglerne.

Henvisning

Rigsrevisionens beretning om kvotekoncentrationen i dansk fiskeri, afgivet til Statsrevisorerne. August 2017.

http://www.rigsrevisionen.dk/media/2104613/kvotekoncentrationen-i-dansk-fiskeri.pdf