



Københavns Universitet



Ændringer i opgørelse af kvotekonzentrationslofter i dansk fiskeri

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 i opgørelse af kvotekonzentrationslofter i dansk fiskeri: generelle økonomiske aspekter, 5 s., IFRO Udredning, Nr. 2017/18

IFRO Udredning



Ændringer i opgørelse af
kvotekoncentrationslofter i dansk fiskeri:
Generelle økonomiske aspekter

Jesper Levring Andersen
Peder Andersen

IFRO Udredning 2017 / 18

Ændringer i opgørelse af kvotekonzentrationslofter i dansk fiskeri: Generelle økonomiske aspekter

Forfattere: Jesper Levring Andersen, Peder Andersen

Faglig kvalitetssikring: Lisa Ståhl

Udarbejdet efter anmodning fra Landbrugs- og Fiskeristyrelsen.

Udgivet oktober 2017

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

Institut for Fødevarer- og Ressourceøkonomi

Københavns Universitet

Rolighedsvej 25

1958 Frederiksberg

www.ifro.ku.dk

Ændringer i opgørelse af kvotekonzentrationslofter i dansk fiskeri: Generelle økonomiske aspekter

Jesper Levring Andersen og Peder Andersen

10. oktober 2017

I Indledning

Dette notat er udarbejdet efter anmodning fra Landbrugs- og Fiskeristyrelsen og med det formål at vurdere økonomiske aspekter af forslag om ændringer i kvotekonzentrationslofter, forslået i Kammeradvokatens *Notat om håndhævelse af kvotekonzentrationslofter*. Vurderingen kan ses i forlængelse af IFRO Udredning 2017/14 *Ændringer af kvotekonzentrationsreglerne i dansk fiskeri: Økonomiske aspekter*, som giver nogle generelle økonomiske vurderinger af effekterne af at gennemføre en stramning af reglerne om kvotekonzentrationen i dansk fiskeri. Dette notat, Kammeradvokatens notat og IFRO-udredningen skal ses i sammenhæng med *Rigsrevisionens beretning om kvotekonzentrationen i dansk fiskeri*.

II Baggrund

I Kammeradvokatens notat er der gjort rede for nugældende retsgrundlag for regulering af dansk fiskeri, se siderne 3-7, herunder om reguleringsbekendtgørelsens § 13, nr. 4 om en persons bestemmende indflydelse, som lyder ”... *Mulighed for at træffe bestemmelse af økonomisk og driftsmæssig karakter i forbindelse med fangst og landing samt overdragelse af salg af kvoteandele og leje af årsmængder.*” Ligeledes indeholder Kammeradvokatens notat vurderinger af, om reglerne om koncentrationslofter i reguleringsbekendtgørelsen (§§96 og 97 (FKA) og §§ 104 og 105 (IOK)) kan gøres mere effektive. Som det fremgår af Kammeradvokatens notat, er definitionen af bestemmende indflydelse bredt formuleret og kan dække over såvel situationen, hvor reguleringen knytter sig til ejerandele, og til situationen, hvor der er mulighed for at træffe beslutning af økonomisk og driftsmæssig karakter i forbindelse med fangst og landing samt overdragelse af salg af kvoteandele og leje af årsmængder. I notatet gøres det samtidigt klart, at der er en forskel i forhold til den sædvanlige regulering af bestemmende indflydelse, hvor bestemmende indflydelse er knyttet til kapitalandele, se notatet side 8, hvor der henvises til eksempler inden for skatteretten og selskabsloven.

Da der ikke er krav om, at erhvervsfiskere organiserer sig i kapitalselskaber, er det Kammeradvokatens vurdering, at regulering af bestemmende indflydelse ”ikke er det mest effektive værktøj til at sikre, at kvotekonzentrationslofterne i reguleringsbekendtgørelsens bilag 14 ikke

overskrides” (citat side 8 i Kammeradvokatens notat). Der henvises til, at regulering af bestemmende indflydelse, der ikke udelukkende baseres på målbare kapitalandele, er sværere at administrere og håndhæve.

I Kammeradvokatens notat angives, at maksimalsatserne i reguleringsbekendtgørelsens bilag 14 overholdes mere hensigtsmæssigt ved at skifte fokus fra regulering af bestemmende indflydelse til regulering af økonomisk **udbytte** fra kvoter, der ejes af andre, ud over de satser, der følger af reguleringsbekendtgørelsens bilag 14. Argumentet er, ”at det reelle formål med at have bestemmende indflydelse over andres FKA og IOK må antages at være muligheden for at opnå udbytte fra kvoter, der ligger over kvotekonzentrationsloftet” (citater side 9, Kammeradvokatens notat). Dvs. fokus kommer på kvoteandele eller kvoteleje, der skal tillægges en långiver, og som giver eller potentielt kan give økonomisk udbytte.

III Generelle vurderinger

Som der klart gøres opmærksom på i Kammeradvokatens notat, forudsætter udbyttebaseret regulering, at udbyttebegrebet kan defineres, samt at det skal dække alt, hvad der udloddes, betales eller kan betales til aktionærer, anpartshavere eller andre personer, dog ikke finansielle institutioner mv., der finansierer på markedsvilkår.

Formålet med at indføre en udbyttebaseret regulering er at kunne begrænse muligheden for, at nogle fiskere optræder som långivere for andre fiskere, hvis en långiver herved de facto kan opnå økonomisk udbytte fra en større kvoteandel end angivet i reglerne for kvotekonzentrationslofter.

Konsekvensen af at gennemføre sådanne stramninger vil være, at finansieringsmulighederne forringes for nogle fiskere. Denne meget generelle konklusion gælder, uanset hvilke af de gennemgåede eksempler i Kammeradvokatens notat, der ses på. Hvis de berørte fiskere ikke kan opnå finansiering via andre kanaler, f.eks. banker, vil planlagte kvotekøb eller andre former for investeringer ikke blive realiseret. Hvis låntagningen gøres mere omkostningsbelastende, dvs. kvotekøb kun kan realiseres med højere finansieringsomkostninger til følge, vil dette forringe den økonomiske situation for den berørte fisker. Det må antages, at låntager benytter privatfinansiering gennem andre fiskere, fordi banker og andre enten ikke vil finansiere investeringen eller stiller skrappe vilkår.

Det er relevant at stille spørgsmålet, hvorfor nogle fiskere er villige til at låne til andre fiskere, hvis banker ikke er det. Det har flere logiske årsager. Banker er underlagt en række krav for udlån, herunder graden af risikotagning i långivning. Denne risiko kan f.eks. være knyttet til, at banker kan være begrænset mht. viden om en fiskers dygtighed, fangstmuligheder mv. En anden fisker (långiver) med både stor indsigt i fiskeriet og viden om den konkrete fiskers (låntagers) kvalifikationer kan være bedre informeret om det rentable i for fiskeren (låntager) at købe en kvoteandel eller kvoteleje, end banken vil være.

Det er ikke med det eksisterende datagrundlag muligt at vurdere omfanget af og dermed betydningen af begrænsningen i lånefinansieringen. Ligeledes er det ikke muligt præcist at udpege, hvilke fiskere, der især vil blive ramt af lånebegrænsningen. Men generelt vil det gælde, at det er kapitalsvage fiskere, herunder unge fiskere, der vil blive mest berørt af stramningerne, men også mindre fartøjer må antages at blive relativt mere berørt af en stramning i långivning end større fartøjer. Da det må antages, at banker er begrænset i at vurdere den enkelte fiskers kvalifikationer og udviklingspotentialer, må det forventes, at stramningen også vil begrænse investeringer i og tilpasninger af fartøjer og de dertil nødvendige køb af kvoter. Dette resultat opstår, fordi lånemulighederne begrænses, eller vilkårene strammes, og rentabiliteten ved investeringer dermed falder.

Konsekvenserne for långiver må forventes at være relativt begrænsede, da en kapitalstærk fisker vil have alternative investeringsmuligheder, men mere restriktive udlånsmuligheder må, alt andet lige, antages at være et tab for långiver, hvis kapitalplacering sker ud fra et rent profitmotiv. Hvis der er tale om andre motiver som f.eks. hjælpsomhed og ønske om at støtte familiemedlemmer, kollegaer og venner, kan begrænsninger i långivning blive en økonomisk gevinst for långiver, da kapitalplacering uden for fiskeriet i så fald kan forventes at give større økonomisk afkast.

Hvis långivning skal omregnes til kvoteandele for långiver, vil dette lægge en begrænsning på långivers fiskerimuligheder med eget fartøj i det omfang, långiver som konsekvens af omregning til kvoteandele direkte rammer en kvoteloft eller i løbet af året begrænses i mulighederne for at tilpasse sit fiskeri ved kvoteleje. Dette kan begrænse villigheden til at yde lån, selv om udgangspunktet er, at kvoteloftet ikke initialt er bindende for långiver.

IV Andre vurderinger

Der er en række mere tekniske aspekter knyttet til en gennemførelse af forslaget i Kammeradvokatens notat om at bruge økonomisk udbytte som ledetråd for håndhævelsen af kvotekoncentrationsregler. Disse aspekter vurderes umiddelbart til at give en række vanskeligheder mht. udformning, implementering og håndhævelse. En systematisk og dækkende redegørelse af disse vil være omfattende. Dette notat giver ingen systematisk gennemgang, men der gives i det følgende fire eksempler på nogle af de potentielle vanskeligheder, der vil være knyttet til brugen af Kammeradvokatens model.

1. Det er uklart, hvad der forstås ved økonomisk udbytte. I eksempel 2, side 11 i Kammeradvokatens notat er angivet *Omsætning(udbytte)* fra salg af lejede kvoter. Hvis omsætning bruges, vil dette give en række skævheder. Et økonomisk relevant mål vil være omsætning fratrukket omkostninger. Men det er ikke oplagt, om det skal være variable omkostninger med eller uden aflønning af besætning, eller om det skal være variable omkostninger og alle eller dele af de faste omkostninger. Hvis der er tale om køb af kvoteandele, vil inddragelse af faste omkostninger f.eks. være relevant, men ikke, hvis der er

tale om kvoteleje. Et argument for at medtage faste omkostninger ved kvoteandele er, at kvoteandele har en varighed på p.t. 16 år.

2. Det er uklart, hvordan et lån skal og kan omregnes til kvoteandele. Det vil være nødvendigt med en række antagelser for at kunne foretage en sådan omregning. Hvis hele lånet går til køb af kvoteandele, skal det f.eks. kunne afgøres, hvilke kvoterede arter, der er tale om, og det vil som minimum forudsætte, at kontrolmyndigheden har kendskab til prisen på kvoteandele eller en gennemsnitspris, hvis der er tale om en pakke af kvoteandele. Tilsvarende gælder for kvoteleje.
3. Det er uklart, hvordan en situation, hvor låntager efter en periode sælger en kvoteandel, skal håndteres. Er det efter handel fortsat långivers kvoteandel eller ej, og hvis ja, er det så den initiale pris, der fortsat skal bruges, eller er det den nye kvotepris, der er relevant?
4. Det er uklart, hvordan det afgøres, om et lån er til køb af kvoteandele, kvoteleje eller lån til fartøjsændringer, vedligeholdelse, køb af nyt udstyr mv. Er det et lån, der ikke skal omregnes til kvoteandele, hvis det direkte fremgår (f.eks. ved brug af en tro og love-erklæring), at det er et lån på markedsvilkår, selv om renten set i forhold til bankrenten er lav? Der kan argumenteres for, at forrentning af et lån (høj eller lav) indirekte altid i et eller andet omfang vil være knyttet til det potentielle økonomiske udbytte af kvotekøbet. Det må forventes, at en långiver kun vil yde lånet, hvis det forventes, at låntager kan betale lånet med rente tilbage. Hvis der ikke er forventning om fuld tilbagebetaling og forrentning af et lån, forhindrer dette på den anden side heller ikke, at der skrives et lånedokument.

V Afsluttende bemærkninger

Dette notat indeholder ikke en vurdering af, hvilket behov for data og registreringer, et udbyttebaseret reguleringssystem vil kræve for at blive effektivt. Der er heller ikke set på de forskellige typer af komplicerede lånetransaktioner mv., der kan tænkes på, eller de overvejelser om opbygning af digitale systemer, regnskabssystemer mv., der vil være nødvendige, for at et system kan håndtere de forskellige situationer, herunder ikke mindst muligheden for kontrol- og håndhævelse.

Hvis et økonomisk udbyttebaseret system ikke gennemføres, kan det vise sig at være relevant at se på andre muligheder for at opnå ønskede politiske krav om at begrænse nogle fiskeres økonomiske indflydelse på dansk fiskeri. En simpel model vil være at forbyde, at fiskere må låne til fiskere. Om dette yderligere vil forringe finansieringsmulighederne i forhold til forslaget fra Kammeradvokaten, er vanskeligt at vurdere.

Det afgørende for at opbygge et effektivt system er at være præcis med, hvad det er, der skal forebygges eller forhindres. I den sammenhæng kan det være relevant at stille det spørgsmål, om det foreslåede system løser det problem, der ønskes løst.

Hvis ønsket er flere fartøjer i nogle af flådegrupperne i forhold til i dag, er løsningen at gennemføre reguleringer, der sikrer, at kvoteandele opdeles i flådegrupper uden eller med muligheder for kvotehandel på tværs af flådegrupper. Desuden vil strammere kvotebegrænsninger pr. fartøj forøge antallet af fartøjer, ændre strukturen i fiskeriet og påvirke forrentningen i fiskeriet negativt. Hvis målet er, at nogle personer eller grupper af personer skal have begrænset deres økonomiske aktivitet i dansk fiskeri, er løsningen at sætte begrænsninger på ejerforholdet af fartøjer, herunder kapitalandele i selskaber.

Sådanne konstruktioner har økonomiske konsekvenser for fiskerierhvervet, men om disse er større eller mindre, end de af Kammeradvokaten foreslåede, er ikke muligt at afgøre uden nærmere kendskab til de konkrete udformninger af påtænkte ændringer i reguleringen.

Henvisning

Andersen, J. L., & Andersen, P. 2017. Ændringer af kvotekonzentrationsreglerne i dansk fiskeri: Økonomiske aspekter, 5 s. (IFRO Udredning 2017/14).

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

<http://www.rigsrevisionen.dk/media/2104613/kvotekonzentrationen-i-dansk-fiskeri.pdf>

Kammeradvokaten. 2017. Notat om håndhævelse af kvotekonzentrationslofter. Notat af 29. september, 2017.