UNIVERSITY OF COPENHAGEN

Københavns Universitet

Mulige økonomiske konsekvenser ved indførelse af visse kvotekoncentrationsregler i dansk fiskeri

Andersen, Jesper Levring; Andersen, Peder

Publication date:
2018

Document version
Også kaldet Forlagets PDF

Citation for published version (APA):
Andersen, J. L., & Andersen, P., (2018). *Mulige økonomiske konsekvenser ved indførelse af visse kvotekoncentrationsregler i dansk fiskeri*, 7 s., IFRO Udredning Nr. 2018/13

Download date: 11. okt.. 2026

INSTITUT FOR FØDEVARE- OG RESSOURCEØKONOMI
KØBENHAVNS UNIVERSITET

IFRO Udredning

Mulige økonomiske konsekvenser ved indførelse af visse kvotekoncentrationsregler i dansk fiskeri

Jesper Levring Andersen
Peder Andersen

2018 / 13

IFRO Udredning 2018 / 13

Mulige økonomiske konsekvenser ved indførelse af visse kvotekoncentrationsregler i dansk fiskeri

Forfattere: Jesper Levring Andersen, Peder Andersen

Faglig kvalitetssikring: Rasmus Nielsen

Udarbejdet efter anmodning fra Fiskeripolitisk Afdeling, Udenrigsministeriet

Udgivet september 2018

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

Mulige økonomiske konsekvenser ved indførelse af visse kvotekoncentrationsregler i dansk fiskeri

22. MAJ 2018

1. Baggrund

I forbindelse med udarbejdelsen af bekendtgørelsen om regulering af fiskeriet 2014-2020), skal der foretages erhvervsøkonomiske konsekvensvurderinger, som følge af de foretagne ændringer af bekendtgørelsen. Fiskeripolitisk kontor, Udenrigsministeriet har anmodet Institut for Fødevare- og Ressourceøkonomi om, at foretage økonomiske konsekvensvurderinger ved indførelse af konkrete regler om kvotekoncentrationer i dansk fiskeri. Det analytiske grundlag for vurderingerne kan findes i tidligere udredninger foretaget af Institut for Fødevare- og Ressourceøkonomi, se udredningerne 2017/14, 2017/18, 2017/23 og 2018/04[1].

Indeværende udredning analyserer fra en erhvervsøkonomisk og samfundsøkonomisk vinkel konsekvenserne af følgende ændringer:

- Hvis en fisker/person ejer mere end en procent af de af de samlede danske IOK-kvoter, må vedkommende ikke eje FKA (Skærpelse af krydsreglen).
- Indførelse af krav om, at 25 procent af de kvoter, der er placeret på et fartøj, skal fiskes af samme fartøj (Indførelse af aktivitetskrav).
- Ophævelse af overgangsbestemmelser forbundet med indførelse af kvotelofter (Opsigelse af "dispensationer").

Overordnet kan det bemærkes, at indførelse af disse regler kan begrænse de involverede personers og fartøjers muligheder med hensyn til at udnytte deres kapitalapparat og aktiviteten med denne og dermed forringe erhvervets driftsøkonomi. Dette kan ligeledes have negative samfundsøkonomiske konsekvenser. Isoleret set kan nogle regler synes ikke at have nogle umiddelbare økonomiske konsekvenser, men der kan være effekter, som det ikke er muligt at opgøre eller have et klart billede af. Derfor vil et øget antal regler medvirke til en øget kompleksitet, hvilket påvirker kvotemarkedets gennemsigtighed og funktion med deraf følgende økonomiske konsekvenser.

[1] http://ifro.ku.dk/publikationer/ifro_serier/udredninger/

2. Skærpelse af krydsreglen

Skærpelsen af krydsreglen vil indebære, at det ikke længere vil være tilladt at eje FKA-rettigheder, hvis man som person ejer mere end en procent af den samlede danske IOK-kvote. Det vil betyde, at en person, der ejer mere end en procent af IOK-kvoterne og samtidig ejer FKA-rettigheder, enten skal afhænde tilstrækkelig af sine IOK-rettigheder for at komme under en-procentgrænsen eller alternativt afhænde sine FKA-rettigheder.

Baseret på data fra april 2018, modtaget fra Fiskeristyrelsen, kan det konstateres, at 21 personer ejer mere end en procent af IOK-kvoterne. 10 af disse personer har dog ikke FKA-rettigheder og vil derfor ikke blive påvirket af skærpelsen. De resterende 11 personer vil derimod blive ramt af skærpelsen af krydsreglen. Disse 11 personer har enten andel i et fartøj eller ejer et eller flere fartøjer. Eksempelvis har et fartøj tre ejere, mens en person ejer 10 fartøjer. Samlet er 24 fartøjer ejet af de 11 personer.

Ved at analysere de omfattede fartøjer og deres tilknytning til de respektive personer kan en lang række observationer, af betydning for den økonomiske konsekvensvurdering, drages. Dette gøres nedenfor baseret på data fra Fiskeristyrelsens afregningsregister den 11. april 2018.

For det første havde disse 24 fartøjer i 2017 en samlet fangstværdi på 921 millioner kroner. Heraf blev 86 procent, svarende til 790 millioner kroner, fisket på enten FKA-kvoter eller IOK-kvoter, hvoraf førstnævnte androg et omfang af 51 millioner kroner, og sidstnævnte de resterende 739 millioner kroner.

Analyseres aktiviteten for de 24 fartøjer dernæst, kan det konstateres, på baggrund af data om de enkelte fartøjers fiskeri i 2017, at 17 fartøjer ikke fiskede på deres FKA-kvoter, at fem fartøjer alene fiskede på FKA-kvoter, men ikke på IOK-kvoter, samt at to fartøjer fiskede såvel på FKA- som IOK-kvoter. En analyse af data for 2015 og 2016 viser, at mønstret for 2017 svarer til mønstret for 2015 og 2016.

Baseret på ovennævnte vurderes det derfor, at de 17 fartøjer kan afhænde deres FKA-rettigheder, uden dette vil påvirke deres nuværende fiskeri, som alene er baseret på IOK-kvoter. Hvis fartøjerne for nuværende udlejer deres FKA-kvoter til andre fiskere, vil dette medføre tab af lejeindtægt, som dog omvendt helt eller delvist vil blive kompenseret af indtægten ved rettighedssalget. Sker der derimod ikke udleje, men frasalg af kvoteandele, vil dette salg give dem en salgsindtægt. Hvor stort et eventuelt tab vil blive ved udleje eller frasalg, vil afhænge af prisen ved udleje og prisen på kvoteandele. Der foreligger ikke officielle data, der kan belyse dette. Hvis markederne for leje henholdsvis salg antages at være velfungerende, vil det erhvervsøkonomiske tab, alene bero på mulige forskelle i produktivitet i fiskeriet, udført af sælger og køber. Tilsvarende vil det mulige samfundsøkonomiske tab være knyttet til tabet i produktivitet. At de økonomiske konsekvenser må antages at være små, skal også ses i

lyset af, at en skærpelse af krydsreglen forventes at ske gennem en overgangsperiode på otte år. Det vil sige at der er otte år til at tilpasse sig de nye vilkår.

De fem fartøjer, som alene fisker på FKA-kvoter, men som ejes af en person eller en gruppe af personer, som ejer mere end en procent af de danske IOK-kvoter, synes umiddelbart at kunne afhænde fartøjer, uden at det har konsekvenser for aktivitetsmulighederne for de andre fartøjer, som personen ejer. Følgen deraf vil blive, at antallet af fartøjer, som personen/personerne ejer, vil blive reduceret. Dette kan potentielt have indflydelse på muligheden for eksempelvis at forhandle rabatter i forbindelse med indkøb af rå- og hjælpestoffer, men størrelsen heraf kan ikke vurderes på grundlag af den tilgængelige information.

For de sidste to fartøjer er der derimod forskellige alternativer. Det første vil være at sælge sine FKA-rettigheder og alene fiske videre på IOK-kvoterne. Den anden mulighed er at overføre/sælge IOK-rettighederne til andre af ens egne fartøjer, for at udnytte eventuel ledig kapacitet, og så sælge FKA-rettighederne og fartøjet til en anden. Der er også den mulighed, at hele fartøjet inklusive såvel FKA- som IOK-rettigheder sælges til en anden. De to fartøjer har en fangstprofil, som ikke muliggør entydigt at bestemme, hvilket alternativ der vil være det bedste, og givet at der kun er to fartøjer, så er en detaljeret økonomisk analyse ikke mulig. Med velfungerende markeder for køb og salg af fiskefartøjer og fiskerirettigheder vil et tvunget frasalg med en tidshorisont på otte år ikke forventes at få nævneværdige erhvervsøkonomiske eller samfundsøkonomiske konsekvenser.

Den samlede konklusion på de økonomiske konsekvenser ved en skærpelse af krydsreglen er således, at denne såvel erhvervsøkonomisk som samfundsøkonomisk vil have meget begrænsede konsekvenser for dansk fiskeri. Denne konklusion skal også ses i lyset af, at skærpelsen indføres med en otteårig tidsfrist. En sådan tidsfrist giver tid til at finde de økonomisk bedst mulige løsninger, uanset om der er tale om, at et fartøjs fiskeri skal omlægges, eller om fartøjerne/rettighederne skal afhændes til en anden.

3. Indførelse af aktivitetskrav

Med ændringen af reglerne indføres der krav om, at mindst 25 procent af de kvoter, der er placeret på et fartøj, skal fiskes af det samme fartøj. Det vil sige, at et fartøj med kvoterettigheder aktivt skal fiske på kvoterne og som minimum fiske 25 procent af de tildelte kvotemængder. Aktivitetskravet påtænkes indført per 1. januar 2020, og de fartøjer, som ikke lever op til kravet, vil ikke få frataget deres rettigheder, men vil derimod få en reduktion i de tildelte årsmængder.

Ved hjælp af data for 2017 fra Fiskeristyrelsen fra den 24. marts 2018 alene dækkende de aktive fartøjer per 31. december 2017, kan en analyse af aktivitetskravet opdeles i to grupper:

- En gruppe af fartøjer, som ejer FKA/IOK-rettigheder, men ikke fisker på disse.

- En gruppe af fartøjer, som ejer FKA/IOK-rettigheder, men ikke fisker minimum de 25 procent, som regelændringen vil kræve, de gør.

I forhold til gruppen uden fiskeri, vil i alt 178 fartøjer blive påvirket af kravet. Heraf er de 129 fartøjer uden registreret fiskeriaktivitet i 2017, mens de resterende 49 fartøjer har fiskeriaktivitet af varierende niveau målt på fangstværdi, men deres fiskeriaktivitet sker således ikke på FKA/IOK-kvoter. Disse fartøjer havde en samlet omsætning i 2017 på 50 millioner kroner, som alene skete ved fiskeri på arter underlagt anden regulering end FKA/IOK-ordningerne. Hovedparten af fiskeriet er på hesterejer og muslinger, der udgjorde henholdsvis 38 millioner kroner og 9 millioner kroner i 2017.

For denne gruppe af fartøjer må det vurderes, at de ikke vil have incitament til at påbegynde et fiskeri på FKA/IOK-kvoterne, da dette ikke for nuværende synes økonomisk rentabelt. Konklusionen er således, at hvis det havde været økonomisk rentabelt, ville de forventeligt allerede have fisket på dem.

Gruppen af fartøjer med fiskeri på FKA/IOK-kvoter, men med en aktivitet, der er mindre end på 25 procent, omfatter samlet 89 fartøjer i 2017, hvoraf hovedparten er under 15 meter i længde. Disse 89 fartøjer havde i 2017 en samlet omsætning på 39 millioner kroner, hvoraf de 27,4 millioner kroner var på kvoter forvaltet stort set alene med FKA-rettigheder. De resterende 11,5 millioner kroner var på andre arter omfattet af anden regulering.

For disse fartøjer er der flere muligheder for at leve op til aktivitetskravet.

Den første mulighed er at frasælge deres FKA/IOK-rettigheder. Dette kan være relevant for nogle fartøjer, hvis de enten primært fisker på arter, der ikke omfattet af enten FKA- eller IOK-rettigheder, eller hvis de ikke ønsker at udvide deres aktivitet og derfor reelt udtræder af fiskeriet, når de sælger deres FKA/IOK-rettigheder, givet at de intet fiskeri har, som ikke er rettighedsbaseret.

Den anden mulighed for disse fartøjer er at øge deres aktivitet for at leve op til kravet på de 25 procent. Nogle fartøjer kan gøre dette uden den helt store aktivitetsudvidelse, men for langt de fleste vil dette indebære en stor aktivitetsudvidelse, som ikke reelt er en mulighed, set i forhold til fartøjernes størrelse.

Den tredje mulighed er at frasælge FKA/IOK-rettigheder, indtil de lever op til aktivitetskravet.

Dette indebærer, at de 89 fartøjer har tre muligheder for at leve op til aktivitetskravet: 1) at sælge alle rettigheder, 2) at øge aktiviteten i deres rettighedsbaserede fiskeri, eller 3) at frasælge rettigheder indtil de lever op til aktivitetskravets 25 procent.

Det er ikke muligt på grundlag af den tilgængelige information at vurdere, hvilken mulighed (eller kombination heraf), hvert enkelt fartøj vil vælge. Dermed er det heller

ikke muligt at beregne de konkrete samfunds- og erhvervsøkonomiske effekter heraf. Velfungerende markeder for kvotehandler og kvotelejer vil imidlertid reducere de eventuelle økonomiske konsekvenser.

Da de skærpede krav ventes indført om godt halvandet år, vil kravet indebære, at de berørte fiskere forholdsvis hurtigt skal finde ud af, hvordan de vil håndtere den nye regel i forhold til deres fiskeri.

For fartøjer, som alene kan nøjes med en mindre aktivitetsudvidelse, forventes dette ikke at være af nævneværdig økonomisk betydning. Det kan det derimod være for de fartøjer, som for nuværende udlejer alle eller dele af de årsmængder, som de for nuværende tildeles ud fra deres beholdning af FKA/IOK-rettigheder. Selve rettigheden kan de således vælge at sælge, men derimod vil deres tildelte årsmængder blive reduceret, indtil de efterlever aktivitetskravet. Dette vil betyde, at disse fartøjer vil miste en lejeindtægt fra den 1. januar 2020. Dette tab skal sammenholdes med indtægterne fra salg af kvoterettigheder. Det er ikke på grundlag af de tilgængelige data muligt at vurdere, hvor store mængder disse fartøjer udlejer, og det er dermed heller ikke muligt at beregne det potentielle udlejningsstab. Tilsvarende er det heller ikke muligt at beregne indtægterne ved salg af kvoterettigheder. Hvis markederne for leje henholdsvis salg antages at være velfungerende, vil det erhvervsøkonomiske tab helt overvejende bero på mulige forskelle i produktivitet i fiskeriet, udført af sælger og køber. Tilsvarende vil det mulige samfundsøkonomiske tab være knyttet til tabet i produktivitet. Der er ikke i den konkrete sammenhæng et datamæssigt grundlag for at foretage beregninger.

4. Opsigelse af ”dispensationer”

Overgangsbestemmelserne, som var en del af indførelsen af kvotelofter, muliggjorde, at kvoteejere kunne have FKA/IOK-kvoteandele, som var over lofterne. Disse dispensationer vil nu ikke længere være tilgængelige og forventes inddraget med en otteårig tidshorisont. Dette betyder, at personer, der ejer kvoteandele ud over lofterne, skal afhænde disse kvoteandele.

Der er givet dispensationer på såvel fartøjs- som personniveau, men analysen omfatter alene dispensationer på fartøjsniveau, da antallet af dispensationer på personniveau er så få, at en beskrivelse og konsekvensanalyse ikke kan gennemføres uden at bryde fortroligheden.

I forhold til dispensationerne på fartøjsniveau har ni fartøjer dispensationer fordelt ud på 13 forskellige kvotedispensationer med opdeling på art/farvand. Datagrundlaget er baseret på oplysninger fra Fiskeristyrelsen per 30. april 2018.

Af disse fartøjer havde syv fiskeriaktivitet i 2017, mens de resterende to ingen aktivitet havde. Den samlede fangstværdi for de syv fartøjer var i alt 311 millioner kroner, hvoraf de 264 millioner kroner var baseret på kvoter under FKA/IOK-reguleringen.

Fiskeristyrelsen har per 30. april 2018 opgjort den potentielle fangstværdi af dispensationerne, som inddrages, til en samlet værdi på 30 millioner kroner ved brug af gennemsnitsafregningsprisen for de relevante arter/kvoter i 2017. Analyseres fartøjernes aktivitet i 2017 kan det konstateres, at flere fartøjer med dispensationer, ikke har fisket på disse i 2017, eller har haft en fiskeriaktivitet af et omfang og en sammensætning, som ville kunne gennemføres, uanset om de havde haft dispensation eller ej.

Ses der derfor på den realiserede fangstværdi for de 13 dispensationer i 2017, kan den opgøres til 21,5 millioner kroner ud af den samlede omsætning på 311 millioner kroner, for de fartøjer, der er omfattet af dispensationerne. Hovedparten af de 21,5 millioner kroner vil kunne tilskrives tilbagetrækning af en dispensation for blåhvilling i EU-zonen af Nordsøen.

Vurderet på fangstværdien udgør fiskeriet på dispensationerne syv procent af disse fartøjers samlede fiskeri i 2017, hvis det antages, at de dispensationer, hvor der har været fiskeri på i 2017, har været fuldt udnyttet. Dispensationernes betydning i forhold til fangstværdien bliver endnu lavere, hvis blåhvilling udelades.

For de fleste af fartøjerne vurderes opsigelsen af dispensationerne derfor ikke at give anledning til en væsentligt ændret økonomi, da reduktionen i fangstværdien jo tilsvarende giver anledning til en reduktion i de afholdte variable omkostninger. Ydermere vil det være muligt for de nuværende ejere at leje de frasolgte kvoteandeles mængde tilbage, og på den måde potentielt fortsætte fiskeriet. Hertil kommer, at i det omfang, der er købere til kvoteandelene, vil salget give en delvis kompensation for tabet af dispensationerne. Hvis ingen andre finder det økonomisk rentabelt at udnytte de ledige kvoter, vil opsigelse af dispensationerne indebære en dårligere kvoteudnyttelse og dermed også et samfundsøkonomisk tab.

Dispensationen for blåhvilling udgør en noget større andel for de omfattede fartøjer end de gennemsnitlige syv procent, hvorfor opsigelsen af dispensationerne kan have en vis indflydelse på fartøjernes økonomi. Givet at antallet af involverede fartøjer er få, kan dette ikke analyseres yderligere.

Samlet set vurderes opsigelsen af dispensationerne kun i begrænset omfang at give anledning til en væsentligt forringet økonomi for de omfattede fartøjer. I udgangspunktet må de frasælge de ”overskydende” kvoterettigheder og indskrænke deres fiskeri, medmindre de efterfølgende har mulighed for at leje mængderne tilbage. Indskrænker de deres fiskeri, er vurderingen, at dette ikke vil antage et omfang, som kræver tilpasning i kapaciteten for disse fartøjer.

Dertil skal det bemærkes, at givet den otteårige tidshorisont for opsigelsen af dispensationerne, medfører det, at fartøjerne og deres ejere har en forholdsvis lang tidshorisont til at finde den økonomisk mest fordelagtige løsning for dem og deres fiskeri. Dette forhold vil derfor yderligere medvirke til at reducere eventuelle negative økonomiske effekter, og derfor vil de økonomiske konsekvenser være små.

5. Henvisninger

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

Andersen, J. L., & Andersen, P., (2017). Ændringer i opgørelse af kvotekoncentrationslofter i dansk fiskeri: generelle økonomiske aspekter, 5 s., IFRO Udredning, Nr. 2017/18.

Andersen, J. L., & Andersen, P., (2017). Ændringer i opgørelse af kvotekoncentrationslofter i dansk fiskeri: generelle økonomiske aspekter, 5 s., IFRO Udredning, Nr. 2017/18.

Andersen, J. L., & Andersen, P., (2018). Værdifastsættelse af kvoter i forbindelse med implementering af kvotekoncentrationsaftalen, 8 s., IFRO Udredning, Nr. 2018/04.