Juni, 2021

**Baggrundsnotat**

**Regulering af indhandlingspligten – kvoter eller afgifter**

**Peder Andersen**

*Resume: Dette baggrundsnotat vurderer to mulige reguleringsmodeller af indhandlingspligten.*

*Behovet for regulering af indhandlingspligten følger af overvejelser om en eventuel samlet forvaltning af rejeressourcen og dermed ophævelse af den nuværende opdeling i et kystnært og en havgående flådekomponent i rejefiskeriet med hver deres krav til omfanget af indhandlingspligt.*

*Baggrundsnotatet er desuden skrevet ud fra en forudsætning om, at kommissionen ønsker at fastholde de nuværende minimumskrav til den indhandlede mængde rejer til produktion på landanlæg samlet set ved en sådan oplægning. Dog skal landingsmængden kunne reguleres over tid, hvis f.eks. beskæftigelsessituationen i landet tilsiger dette. Vurderingen af de to forslag dækker også situationen med ændrede krav om indhandlingspligt.*

1. **Introduktion**

 I forbindelse med strukturtilpasning, ophævelse af fordelingen mellem havgående og kystnært rejefiskeri, kvotefordelingsnøglen og indhandlingspligten er spørgsmålet, hvordan reguleringen bedst indrettes, så der både kan sikres en høj effektivitet og dermed en stor ressourcerente, og der tages hensyn til beskæftigelsen i forarbejdningsindustrien.

I det følgende ses kort på fordele og ulemper ved forskellige reguleringsmetoder, når der både er fokus på økonomisk effektivitet og beskæftigelsen på rejefabrikkerne.

1. **To modeller til regulering af indhandlingspligtige og ikke-indhandlingspligtige kvoter**

Der ses på to modeller til reguleringen af indhandlingspligten i forhold til den nuværende udformning af indhandlingspligten. I dag er der til en licens med tilknyttet kvoteandel forskellige krav om indhandling. I den nugældende regulering er alle omfattet af en vis indhandlingspligt. I den nugældende regulering er indhandlingspligten på 25% for alle fartøjer i det havgående rejefiskeri og på 100% for 20 ud af 25 fartøjer i det kystnære rejefiskeri. Af de øvrige 5 har 4 en indhandlingspligt på 25%, og det sidste fartøj har en indhandlingspligt på 70%.

Hvis den nuværende fordeling mellem havgående og kystnært rejefiskeri ophæves, bliver det muligt med en ny arbejdsdeling mellem fartøjerne, og en strukturtilpasning af den nuværende kystnære rejeflåde må forventes, i hvert fald på lidt længere sigt. Det er derfor relevant at se på mulighederne for en mere fleksibel regulering, der kan skabe bedre udnyttelse af fiskerikapaciteten og kapaciteten i forarbejdningsindustrien, men også en regulering, der samtidigt kan opretholde krav eller ønsker om beskæftigelsen i forarbejdningsindustrien.

Udgangspunktet er, at en vis del af et selskabs kvoteandel vil være pålagt indhandling. Kravet til indhandling kan f.eks. svare til et selskabs nuværende indhandlingspligt, men andre udformninger kan også tænkes. Det er formandskabets oplæg, at andelen af den samlede rejekvote (TAC’en) med indhandlingspligt skal svare til den nuværende på 46,7 %.

Niveauet af kvoteandele (kvotefordelingsnøglen) til de enkelte selskaber efter en ophævelse af fordelingen mellem havgående og kystnært rejefiskeri fremgår Baggrundsnotat: *Status og udfordringer i rejefiskeriet.* Hvis der ikke bliver foretaget andre ændringer, vil situationen være den samme som den nuværende ordning, bortset fra at selskaber med flere fartøjer kan opfylde indhandlingspligten mere fleksibelt. Det er det, der i et vist omfang allerede sker i dag ved handel med eller flytninger af kvoter inden for et givet år.

Ved at lægge et selskabs forskellige kvoteandele sammen til en kvoteandel for hele selskabet opnås bedre muligheder for langsigtet planlægning. Ligeledes vil mulighederne for at købe sælge kvoteandele, der enten er indhandlingspligtige eller ikke-indhandlingspligtige kvoteandele eller kvotemængder inden for et givet år, forbedre mulighederne for langsigtet planlægning og bedste muligheder for at udnytte fartøjer med forskellige egnethed mht. produktion ombord eller indhandling.

Det er en antagelse, at **en indhandlingspligtig kvote** ikke kan ændres til **en ikke-indhandlingspligtig kvote**. Dette betyder, at handel med kvoteandele ikke ændrer på forholdet mellem indhandlingspligtige og ikke-indhandlingspligtige kvoteandele og heller ikke inden for et givet år ændrer på forholdet mellem indhandlingspligtige kvoter og ikke-indhandlingspligtige kvoter.

Der vil således være lagt et minimumsniveau af indhandlede mængder svarende til det, der er angivet ved indhandlingspligten.

Fordelingen af de nuværende indhandlingspligtige kvoteandele og ikke-indhandlingspligtige kvoteandele kan fordeles på anden vis end efter den pt. gældende fordeling.

* Hvis f.eks. alle i udgangssituationen får samme forhold mellem indhandlingspligtige kvoter og ikke-indhandlingspligtige kvoter, vil det betyde, at en del selskaber vil have ikke-indhandlingspligtige kvoter, der reelt ikke kan benyttes til produktion ombord med de nuværende fartøjer i det kystnære rejefiskeri.
* Selskaber med fartøjer med stor kapacitet til produktion ombord vil på den anden side mangle ikke-indhandlingspligtige kvoteandele. Dette vil kunne løses ved at handle med kvoteandele og kvotemængder.

Som udgangspunkt gælder, at det nuværende afgiftssystem med lavere rejeafgifter på indhandling end på eksport opretholdes, men med større fleksibilitet og potentielt stigende økonomisk effektivitet og dermed ressourcerente. Det rejser spørgsmålet, om handel med indhandlingspligtige kvoteandele og ikke-indhandlingspligtige kvoteandele (og tilsvarende på årsmængder) er den bedste model. Dette spørgsmål vil gælde både med fordeling af indhandlingspligtige kvoteandele baseret på historiske forhold og ved f.eks. en lige fordeling af indhandlingspligtige og ikke-indhandlingspligtige kvoteandele.

For at opnå en økonomisk effektiv udnyttelse af den samlede kvote og samtidigt sikre, at en vis andel landes til fabrikkerne, f.eks. svarende til den nuværende fordeling, opstår spørgsmålet, om:

1. en fast kvoteandel med indhandlingspligt er at foretrække, frem for
2. en mere fleksibel model, hvor indhandlingen varierer ved varierende vilkår som f.eks. ændringer i priser på forskellige rejeprodukter.

I sidstnævnte tilfælde skal der reguleres med varierende ressourceafgifter, både mht. niveau og med hensyn til forskel mellem ressourceafgiften på indhandling og på eksport.

Det er baggrunden for at vurdere fordele og ulemper ved de to reguleringsmodeller.

1. **Model 1. Kvoteandels-modellen. Køb og salg af indhandlingspligtige og ikke-indhandlingspligtige kvoteandele og kvoter**. Der fastsættes årligt en samlet rejekvote (TAC’en), der opdeles i en indhandlingspligtig kvote og en ikke-indhandlingspligtig kvote, f.eks. den gældende fordeling eller en anden fordeling.

Kvoten fordeles som i det nuværende system mellem de enkelte selskaber i forhold til deres kvoteandele, men opdelt i indhandlingspligtige og ikke-indhandlingspligtige kvoteandele. Hvis markedet for indhandlingspligtige kvoteandele og kvoter og markedet for ikke-indhandlingspligtige kvoteandele og kvoter fungerer godt, vil fiskeriet med den givne restriktion på forholdet mellem indhandlingspligtige kvoter og ikke-indhandlingspligtige kvoter, blive effektivt.

1. **Model 2. Afgifts-modellen. Ressourceafgifterne for indhandlede rejer og rejer til eksport fastsættes for at sikre bedst mulig udnyttelse og under hensyn til beskæftigelsen på fabrikkerne.** Ressourceafgifterne, herunder så også forskellen mellem fangstafgifterne fastsættes, så den ønskede del af TAC landes til forarbejdning.

Dette vil sikre, at enkelte fartøjer driftsøkonomisk kan tilpasse sig optimalt i forhold til priser, omkostninger mv., og hele fiskeriet vil foregå økonomisk effektivt. Dvs., det gælder også her, at de enkelte flådesegmenter kan udnytte deres relative (komparative) fordele.

Der er fordele og ulemper ved de to metoder, da forholdet mellem indhandlingspligtige kvoteandele og kvoter og ikke-indhandlingspligtige kvoteandele og kvoter er en direkte regulering, medens afgiften er en indirekte regulering.

Begge metoder kan indrettes og løbende justeres, så den fastsatte andel til indhandling i teorien med stor viden om fiskeriets priser- og omkostningsstrukturen er de to metoder lige gode til at sikre effektivitet i fiskeriet.

Ved **model 1, kvoteandelsmetoden** skal de enkelte selskaber købe og sælge kvoteandele og kvoter til landing, dvs., hvis den tildelte kvote med en vis indhandlingspligt ikke er økonomisk optimal for et selskab, skal det sælge eller købe indhandlingspligtige kvoteandele og kvoter eller sælge eller købe ikke-indhandlingspligtige kvoteandele eller kvoter.

Denne model betyder, at selskaber med for ”stor” indhandlingspligt i forhold til at kunne udnytte kapaciteten optimalt skal betale andre selskaber rederier for at overtage indhandlingspligten af en given kvoteandel eller mængde, og omvendt vil køberne blive kompenseret/belønnet for at overtage forpligtigelsen.

I denne model bliver myndighedernes rolle at registrere kvotehandler og kontrollere, at den samlede landingsforpligtigelse bliver overholdt, men der er ikke behov for at kontrollere det enkelte selskab eller fartøj. Der vil ikke ske ændringer i myndighedernes opgaver mht. at kontrollere indbetalinger af afgifterne.

Hvis der er gennemsigtighed mht. handlen af kvoteandele og kvoter, opnås indsigt i de marginale overnormale gevinster ved den ene form for kvoter i forhold den anden. Denne indsigt giver grundlag for justering af ressourceafgifterne.

Model 1 vil sikre den fastsat ønskede indhandling.

**Ved model 2, afgiftsmodellen** skal der beregnes et afgiftssplit mellem den del, der forarbejdes ombord og den del, der landes til forarbejdning. Afgifterne og dermed også afgiftssplittet skal fastsættes, så det forventes, at den fastsatte andel af kvoten til forarbejdning sikres. Hvis det viser sig, at der landes for lidt i forhold til den ønskede mængde, kan der ske en justering af afgiftssplittet (og visa versa).

I denne model er der som udgangspunkt ingen indhandlingspligt, og der vil ikke som i model 1 være betalinger mellem selskaber, og hvis denne model indebærer et større afgiftsprovenu end den nuværende afgiftsmodel, vil provenustigningen blive en offentlig indtægt. En sådan situation kan f.eks. opstå, hvis det er en relativt stor økonomisk fordel at producere ombord. Den modsatte situation kan tilsvarende opstå, hvis f.eks. de relative priser mellem de forskellige færdigprodukter ændres til fordel for fabrikkernes produkter.

Model 2 sikrer ikke præcist den ønskede indhandling, men mulige ændringer i afgifterne giver incitamenter til at bevæge sig i retning af den ønskede indhandling. Samtidigt fås også indikatorer for værdien for selskaberne af at forarbejde ombord eller at lande til fabrikkerne. Dette kan også give informationer mht. fastlæggelse af behovet for at ændre afgiftsniveauer.

1. **Vurderinger og konklusion**

Hvis der lægges en stor vægt på at sikre, at indhandlingspligten hvert år rammer rigtigt mht. den fastsatte andel af kvoten som minimum leveret til fabrikkerne, er model 1 med omsættelige indhandlingspligtige og ikke-indhandlingspligtige kvoteandele og kvoter den bedste model. Model 2 har ikke samme træfsikkerhed, men giver selskaberne bedre mulighed for at tilpasse sig de faktiske markedsvilkår, forudsat at afgifterne fastsættes langsigtet og ikke ofte ændres.

Selskaber, der overtager indhandlingspligten, vil økonomisk blive belønnet og blive bedre stillet, hvis de i udgangssituationen lander mere til forarbejdning, end der er krævet i licensen.

Administrationen af afgiftsmodellen vil ikke kræve en løbende registrering af handler med indhandlingsandele, men det skal kontrolleres, at der er kvoter til produktion ombord.

Myndighedernes administrationen af model 2 kan derfor være mindre krævende end af model 1. men med digitale løsninger for både model 1 og 2 er der næppe tale om store forskelle. Ved model 2 skal der bruges ressource på at fastsætte det forventede rigtige afgiftssplit og muligvis justeringer af disse, når der foreligger større afvigelser fra det forventede.

De to modeller kan have forskellige dynamiske effekter, både i forhold til selskabernes tilpasning af fangstkapaciteten og sammensætning af fartøjerne og fabrikkernes tilførsler af rejer gennem året.

Det er imidlertid ikke vurderingen, at forskellene mellem de to modeller vil være store, da begge modeller tager udgangspunkt i samme fastsatte målsætning om landingspligt for en vis del af den samlede kvote. Begge modeller vil i forhold til den nuværende situation give incitamenter til bedre udnyttelse af kapaciteten og til strukturtilpasninger. Uanset, om den nuværende regulering erstattes af model 1 eller 2, kan der være behov for overgangsordninger. Model 1 med tildeling af kvoteandele opdelt på indhandlingspligtige og ikke-indhandlingspligtige kvoter vurderes at være lettere at implementere, da ingen i udgangssituationen bliver dårligere stillet, og flere af selskaberne får bedre rammer.

Konklusionen er, at hvis der lægges stor vægt på stabilitet i årlige indhandlingsmængder, er model 1 med omsættelige indhandlingspligtige kvoteandele og kvoter og ikke-indhandlingspligtige kvoteandele og kvoter den bedste model.