**Baggrundsnotat**

**Maj, 2021**

**Grønlands Kvotefond – forvaltning af samfundets fiskeressourcer**

**Overvejelser om etableringen og brugen af en kvotefond i Grønlands fiskeripolitik**

**Peder Andersen**

***Resume:*** *I forbindelse med en større omlægningen af fiskeriforvaltningen vil det være relevant at vurdere, om forvaltningen er hensigtsmæssigt indrettet. I dette Baggrundsnotat præsenteres overvejelser om at oprette Grønlands Kvotefond som en del af en ny fiskeriforvaltning med vægt på at bruge armslængdeprincippet, sikre biologisk, biologisk og social bæredygtighed, og at fiskeressourcerne tilhører samfundet, og at udnyttelsesretten gives under fastsatte vilkår og for en tidsbegrænset periode. Der ses bl.a. på* ***mulige områder for brug af en kvotefond og på kvotefondens forskellige muligheder for at fremme de fiskeripolitiske målsætninger.***

1. **Indledning**

Formålet med dette Baggrundsnotat er at give en kort introduktion til brugen af en kvotefond i fiskeripolitikken med fokus på de økonomiske aspekter. Der ses på anvendelsen en offentligt ejet kvotefond, hvor en kvotefonds kvoter eller kvoteandele kan indgå i tilrettelæggelsen af fiskeripolitikken.

Baggrunden for at vurdere en kvotefonds rolle i fiskeripolitikken er, at i forbindelse med en større omlægning af fiskeriforvaltningen vil det være relevant at vurdere, om forvaltningen er hensigtsmæssigt indrettet. Det kan i den forbindelse være relevant at overveje at oprette Grønlands Kvotefond som en del af en ny fiskeriforvaltning med vægt på at bruge armslængdeprincippet, sikre biologisk, økonomisk og social bæredygtighed, og at fiskeressourcerne tilhører samfundet, og at udnyttelsesretten gives under fastsatte vilkår og for en tidsbegrænset periode.

For at kunne tilgodese de forskellige målsætninger i den grønlandske fiskeripolitik er det relevant at undersøge, om brugen af en offentlig kvotefond sammen med traditionelle reguleringer kan være med til at sikre en bedre målopfyldelse.

De centrale elementer i den fremtidige fiskeripolitik fremgår af kommissoriet for Fiskerikommissionen, herunder fokus på biologisk og økonomisk bæredygtighed, effektivitet, spredning af ejendomsretten, strukturtilpasning, generationsskifte, adgang for unge fiskere, og samtidigt med fokus på en stabil, høj beskæftigelse og gode arbejdsforhold i fiskerisektoren og hensyntagen til regionale forhold. Hertil kommer armslængdeprincippet.

At etablere og drive en kvotefond, der skal tage hensyn til en bred vifte af forhold, indeholder en række organisatoriske og juridiske spørgsmål, som er vigtige, men ikke behandles nærmere her. Formålet er i første omgang at vurdere, om en offentligt ejet kvotefond kan være et relevant element i en fremtidig fiskeripolitik, herunder at vurdere om anvendelsen af en kvotefond kan være mere relevant på nogle områder end på andre. Denne vurdering sker med afsæt i kommissoriet for Fiskerikommissionen.

1. **Hvad er en kvotefond?**

**En kvotefond kan i princippet sammenlignes med andre fonde. Fonden kan have en kapital af kvoter og kvoteandele, som fonden kan leje ud eller sælge, ligesom fonden kan erhverve kvoter og kvoteandele. Ved kvoter forstås her en kvotemængde af en given art i et givet område, der er til rådighed i det pågældende år. Ved kvoteandele forstås her en andel af TAC af en given art i et givet område for det antal år, rettigheden over kvoteandele er fastsat til. Til en given kvote eller kvoteandel kan der være tilknyttet andre begrænsninger, som så selvfølgelig også vil gælde for kvotefonden.**

**En offentlig kvotefonds rolle vil være at sikre en bedre samfundsmæssig udnyttelse af Grønlands fiskeressourcer og under hensyntagen til de overordnede fiskeripolitiske målsætninger, der er fastlagt i Fiskeriloven. Dette betyder også, at kvotefondens succes ikke skal måles ved det økonomiske resultat, men på om Fondens initiativer og handlinger fremmer de målsætninger, der er fastlagt i Fiskeriloven. Da fonden både kan sælge og udleje fiskekvoter og indirekte kan give støtte med gratis eller billige kvoter og kvoteandele, f.eks. til unge, kan rammerne fastlægges, så kvotefonden ikke skal have offentlige tilskud, men indirekte blive subsidieret ved at få adgang til kvoter, fonden erhverver og kan sælge.**

***Mulige områder for brug af en kvotefond***

**Rammerne for en kvotefond kan udformes på flere forskellige måder, men det helt afgørende er at se på formålet med at bruge en kvotefond i reguleringen af fiskeriet, dvs. hvilke hensyn kvotefonden især skal tilgodese. Her gives nogle eksempler, men listen er ikke udtømmende:**

* **Hvis formålet er at sprede ejerskabet af kvoterettighederne, skal kriterierne have fokus på reglerne for tildeling og betaling, så nye aktører kan få kvoterettigheder, de ikke kan erhverve på normale økonomiske vilkår.**
* **Hvis der er et behov for strukturtilpasninger, som ikke bliver gennemført pga. indlåsningseffekter i fiskeriet, kan en kvotefond være med til at fremme tilpasningen. Sådanne indlåsningseffekter kan være knyttet til låneforhold, manglende omsætning af kvoteandele osv.**
* **Hvis formålet er at sikre adgang for unge fiskere, vil udformningen skulle fokusere på kriterier og evt. betaling for tildeling af kvoterettigheder til unge fiskere. Kriterierne kan således også indeholde uddannelsesmæssige krav.**
* **Hvis formålet er lokal beskæftigelse, vil kriterier og evt. betaling for tildeling kvotererettigheder skulle indeholde bl.a. krav om omfanget af landingspligt og forarbejdningskrav knyttet til bestemte bosteder eller regioner.**
* **Hvis formålet er at fremme forsøgsfiskeri, skal kriterierne og betalings- eller tilskudsbetingelserne være udformet, så det reelt er forsøgsfiskeri og ikke tilskudsfiskeri efter kendte forekomster, eller være knyttet til nye færdigvareprodukter.**
* **Hvis formålet er at sikre en øget gennemsigtighed ift. omsætning af kvoteandele (og eventuelt af årskvoter), herunder ved hjemfald af kvoteandele i forbindelse med indførsel af lovbestemmelser herom ved flerårig manglende kvoteudnyttelse eller af lovbestemmelser om hjemfald (eventuelt gradvis) efter en passende lang tidshorisont, vil udformningen skulle have fokus på en hensigtsmæssig måde at tilrettelægge hjemfaldskravet og den efterfølgende allokering af kvoteandele med afsæt i et effektivitetshensyn. Dette kan dog også kombineres med et eller flere af de ovenfor nævnte mulige hensyn.**

**Det afgørende er at vurdere, om brugen af en kvotefond er en mere effektiv metode end de traditionelle udformninger af fiskerreguleringerne for at indfri målsætningerne i fiskeripolitikken. Etablering af en kvotefond generelt eller for at tilgodese bestemte mål vil forudsætte en grundig forberedelse både mht. de juridiske, økonomiske og organisatoriske forhold.**

**Der er ikke mange erfaringer fra andre lande, der kan inddrages i arbejdet. I nogle lande, f.eks. Danmark reserveres en mindre del af TAC’erne til bestemte flådesegmenter og til forsøgsfiskeri. I Norge har brugen af en kvotefond (kaldes kvotebeholdning) til unge fiskere været drøftet, men ikke anvendt. Derimod findes en række erfaringer med offentlige og private fonde, der har til opgave at fremme bestemte formål.**

1. **Formålet og principper for en kvotefond**

Formålet med at bruge en kvotefond bør være at opnå nogle fiskeripolitiske fastsatte mål på en mere omkostningseffektiv måde, end hvad de traditionelle reguleringer kan præstere.

Det afgørende vil være, om en kvotefond er et supplement til de allerede anvendte reguleringer på en måde, at målsætninger sikres lettere, billigere og måske også på en mere gennemsigtig måde.

I forlængelse af Fiskerikommissionens tidligere vedtagne anbefalinger vil det derfor være helt afgørende, at der er klare og gennemsigtige principper for en kvotefonds måde at virke på, og at armslængeprincippet også gælder for en kvotefond.

Dette vil kræve klare regler om sammensætningen af fondens ledelse og opgaver, der er i overensstemmelse med armslængdeprincippet, og at den mulige subsidiering, som eventuelt sker via fondens aktiviteter, således også sker ud fra lovfastsatte principper og kriterier. I den forbindelse kan en kvotefonds bestyrelse sammensættes med repræsentanter fra alle interessenter.

1. **Hvordan kan der komme kvoter og kvoteandele ind i kvotefonden?**

Hvis udgangspunktet er et IOK-reguleret fiskeri, vil TAC’en være delt ud til dem, der har en IOK-licens efter de fordelingsregler, der måtte gælde, og ved indførelsen af et IOK-system kan der tilbageholdes kvoteandele, eller der kan i lovgivningen være fastsat regler for, at en del af års-TAC’en ikke deles ud. Formålet med dette kan netop være at tilgodese andre hensyn svarende til de tidligere nævnte eksempler.

Hvis udgangspunktet ikke er et IOK-system, kan kvotefonden i princippet eje hele TAC’en, og det bliver således principperne og reglerne for kvotefondens arbejde, der vil være bestemmende både for, hvor meget der er i kvotefonden forud for et års fiskeri, og hvorledes kvoterettighederne fordeles mellem interesserede.

En kvotefond har primært en rolle at spille i et kvotereguleret fiskeri. Dette passer sammen med, at Fiskerikommissionen lægger til grund for sine anbefalinger, at der for alle etablerede kommercielle fiskerier på bestande skal udarbejdes forvaltningsplaner med kvotefastsættelse baseret på bl.a. videnskabelig rådgivning.

Kvoter og kvoteandele kan blive sat ind i Kvotefonden af forskellige grunde og til formål. Her nævnes alene nogle eksempler:

***Udløbstid, hjemfaldspligt, ubrugte kvoter mv.***

Hvis der i betingelserne for tildeling af kvoteandele er et udløbstidspunkt eller regler om hjemfaldspligt, kan det samtidigt være bestemt, at kvoteandelene tilfalder Kvotefonden. Tilsvarende vil gælde, hvis rederier skal afhænde kvoterettigheder pga. kvotelofter, forudsat at rederierne ikke tilpasser sig via frasalg.

Hvis der i bestemmelserne for tildeling af kvoterettigheder er fastsat krav om graden af kvoteudnyttelse, og disse ikke overholdes, kan overskudskvoter tilfalde kvotefonden.

Ligeledes kan Kvotefonden modtage kvoter, hvis der i reguleringerne f.eks. er regler om, at bøder for ulovligt fiskeri er inddragelse af kvoter eller kvoteandele.

***Opkøb af kvoter og kvoterettigheder***

Kvotefonden kan gives muligheden for eller forpligtigelsen til at opkøbe kvoterettigheder. Et eksempel kan være, at der er et ønske om at opbygge bestanden hurtigere, end de almindelige regler for TAC-fastsættelsen tilsiger. I så fald kan Kvotefonden opkøbe kvoter for at reducere fiskeridødeligheden og dermed sikre en genopbygning af bestanden. I dette tilfælde betyder det, at kvoter i en periode ikke udnyttes. Det vil ligeledes være en mekanisme til at kompensere fiskerne for, at dele af TAC’er ikke er fordelt.

På samme måde kan Kvotefonden gives muligheden for eller forpligtigelsen til at opkøbe kvoterettigheder med det formål at sprede rettighederne til at eje kvoteandele. Dette kunne eksempelvis tænkes at være relevant ved en eventuel opstramning af kvoteloftsreglerne, hvor indirekte ejerskab af kvoteandele indregnes ved opgørelsen og med deraf muligt følge krav om eventuelt frasalg af ejerandele over en tidsperiode.

Udformningen af sådanne opkøbsinitiativer kan være meget forskellige.

* En mulighed er at opkøbe på det almindelige marked, når der er kvoteandele til salg.
* En anden mulighed er en egentlig ”udbudsrunde”, hvor indehavere af kvoteandele kan byde ind med hvor meget og til hvilken pris, de vil sælge til. Forudsætningen for, at dette fungerer effektivt, vil normalt være, at der er forholdsmæssigt mange udbydere af kvoteandele.
* En tredje mulighed er en direkte forhandling mellem relevante sælgere. Dette kan også gælde i sager med kvoteloftovertrædelser.

***Indskud i Kvotefonden ved begrænsninger af kvotemængder ved TAC stigninger***

Hvis der i reglerne for tildeling af kvoteandele er indsat begrænsninger for, hvor store stigninger i kvotemængder, der kan være fra et år til et andet, eller generelt en max grænse for, hvor meget en kvoteandel kan udløse af kvotemængder, vil eventuelle overskudskvoter kunne tilfalde Kvotefonden.

***Indskud i Kvotefonden til forsøgsfiskeri***

Der kan i fiskerilovgivningen være bestemmelser, der sikrer, at der reserveres kvoter/kvoteandele til brug for forsøgsfiskeri, og disse administreres af Kvotefonden.

1. **Salg og afhændelse af kvoter og kvoteandele**

**Kvotefondens fremgangsmåde til afhændelse af kvoter og kvoteandele skal afspejle formålet med Kvotefondens initiativer. Det bør ikke være en kvotefonds målsætning at skabe overskud, men at være med til at opfylde fiskeripolitikkens mål på den økonomisk bedste måde.**

**Hvis et salg af kvoter og kvoteandele sker for at fremme mulighederne for unge fiskere, vil lempelige vilkår for at modtage kvoterettigheder være et sandsynligt scenario. Dette kan bestå i alt fra at uddele kvoteandele gratis til køb til en forholdsvis lav pris og under lempelige lånevilkår. Det betyder f.eks. også, at støtteordninger, der i dag forvaltes af APNN, med fornuft vil kunne overgå til kvotefonden.**

**For kvoter og kvoteandele til forsøgsfiskeri vil en gratis tildeling ofte være det realistiske scenario og måske endnu kombineret med andre støttemuligheder.**

**Hvis kvoter eller kvoteandele sælges på en børs, vil det kunne ske ved brug af forskellige børsmekanismer.**

**Hvis kvoteandele er tiltænkt nye aktører, som evt. er nærmere defineret, kan tildelingen ske ved brug af en kvotebørs, ved lodtrækning til fastsatte priser eller ved et først-til-mølle princip.**

**Hvilken mekanisme, der bruges, vil både afhænge af de præcise mål, der ønskes fremmet og afvejes med de fordelingsmæssige hensyn, hvis kvoteandele er knyttet til en potentiel høj ressourcerente, der uden ressourceafgift vil betyde en høj profit.**

1. **Vurderinger af en fordele og ulemper ved brug af en kvotefond som fiskeripolitisk instrument**

**I den perfekte verden kan den almindelige fiskerilovgivning og administration sammen med almindelige og velfungerende markedskræfter være med til at sikre de fastlagte mål. I en sådan verden vil en kvotefond ikke kunne forbedre fiskeripolitikken.**

**Så ved en vurdering af brugen af en kvotefond på et eller flere områder, skal denne vurdering tage udgangspunkt i de fejl og mangler, der i dag er virkeligheden på de specifikke områder her i landet i dag.**

**I det følgende gives en foreløbig vurdering ud fra tidlige angivne liste over nogle mulige anvendelsesområder for en kvotefond.**

* **Spredning af kvoterettighederne** 
  + **I princippet kan en kvotefond være med til at fremme spredningen ved opkøb og salg af kvoteandele, men en kvotefond vil ikke kunne gøre dette, uden at det skaber fald i økonomisk effektivitet og dermed i ressourcerenten og provenu i ressourcerenteafgift. Hvis formålet er en forøgelse af ejerkredsen, vil en kvotefond ikke være en brugbar model, da en offentlig ejet kvotefond ikke skal være medejer af rederier. En kvotefond kan også tillægges ansvaret for en kvotebørs, men en kvotebørs vil også kunne organiseres på anden vis.**
* **Strukturtilpasninger** 
  + **Hvis der er vanskeligheder pga. restriktioner i udlån med at skaffe kapital til økonomisk fornuftige investeringer i kvoteandele og dermed sikre tilpasninger af strukturen, kan en kvotefond spille en positiv rolle, men der bør altid være fokus på årsagerne til, at strukturpasningen ikke sker. Skyldes det f.eks. uhensigtsmæssigheder i reguleringerne, så er det disse, der skal rettes op på frem for at bruge en kvotefond.**
* **Bedre adgang for unge fiskere** 
  + **Dette er et område, hvor kvotefond kan være med til en smidig og gennemsigtig gennemførelse af en målsætning om at lette adgangen for unge fiskere. Men også her er det vigtigt at have fokus på, at det sker i sammenhæng med og ikke i modstrid med den gældende fiskeripolitik.**
* **Lokal beskæftigelse** 
  + **Dette er et område, hvor en kvotefond har mulighed for muligvis på en mere effektiv måde og en mere gennemsigtig måde at støtte et politisk ønske om at bevare eller udvide aktiviteterne lokalt. Det skal fremhæves, at en kvotefond ikke nødvendigvis er bedre til dette end at lægge relevante krav ind i betingelserne for kvoterettigheder.**
* **Forsøgsfiskeri**
  + **Forsøgsfiskeri er forbundet med usikkerhed, og her vil en kvotefond kunne være med til at afdække risiko og dermed være med til at få udført forsøgsfiskeri på en omkostningseffektiv måde.**
* **Gennemsigtighed**
  + **En kvotefond med klare regler, gennemsigtighed og med en uafhængig daglig ledelse kan forøge gennemsigtigheden og opererer ud fra armslængdeprincippet. Spillereglerne skal fastsættes politisk ved udformningen for rammerne for en kvotefond, men udførelsen af opgaverne sker i uafhængighed.**

1. **Afsluttende bemærkninger**

**En eventuel anvendelse af en kvotefond som instrument til at indfri ønskede målsætninger med fiskeripolitikken er ingen simpel sag, men vil kræve klare regler om kvotefondens spilleregler og organisering, finansiering og position i det samlede lovgrundlag på fiskeriområdet, herunder også gælde subsidieringsordninger, der ligger i og uden for selve fiskeriloven.**

**En helt afgørende forudsætning for, at en kvotefond kan fungere og indfri formålet, vil være, at armlængdeprincippet gælder og kan opretholdes.**

**Der er således en række juridiske og politiske forhold ud over de nævnte økonomiske, der skal overvejes grundigt.**