

Effekter af ændringer i fiskeriloven

I denne rapport beskriver vi beregningerne af effekterne af forslaget til Inatsisartutlov om Fiskeri. Rapporten er et uddybende appendiks til bemærkningerne anført i lovforslagets bemærkninger. Den kan læses særskilt eller som supplement til lovens bemærkninger.

15. juni 2017

Indholdsfortegnelse

Sammenfatning	2
1 Samlede effekter af lovforslaget	4
1.1 Indholdet af lovforslaget	5
1.2 Samfundsøkonomiske effekter	6
1.3 Formuetab og erstatningskrav	10
2 Rejefiskeriet i dag	13
2.1 Det kystnære og havgående fiskeri	14
2.2 Ejerskab og kontrol	20
3 Ny opgørelse af ejerskab	24
3.1 Hvor meget skal der frasælges?	25
3.2 Samfundsøkonomiske effekter	27
3.3 Éngangsomfordeling af formuer	28
4 50/50-fordeling af TAC'en	31
4.1 To scenarier for, hvordan kvoten fiskes	31
4.2 Samfundsøkonomiske effekter	32
4.3 Éngangsomfordeling af formuer	35
5 Opsigelsesvarsel på fem år	37
5.1 Hvor meget stiger usikkerheden?	37
5.2 Samfundsøkonomiske effekter	39
A Data	41
B Antagelser i beregningerne	46

Oversigt over tabeller

Tabel 1 Samfundsøkonomiske effekter af lovforslaget	9
Tabel 2 Éngangseffekt på formuer ved lovforslaget	11
Tabel 3 Samlet effekt på de offentlige finanser	12
Tabel 4 Andel af TAC'en, der berøres af lovforslaget	14
Tabel 5 De største ejerskabsandele i rejefiskeriet	20
Tabel 6 Tilhørsforhold i rejefiskeriet baseret på kvotehandler	21
Tabel 7 De største ejerskab i det kystnære rejefiskeri	26
Tabel 8 De største ejerskab i det havgående rejefiskeri	26
Tabel 9 Samfundsøkonomiske effekter på langt sigt	28
Tabel 10 Omfordelingseffekter ved ny ejerskabsopgørelse	29
Tabel 11 Kvoteandele og kvotetræk i rejefiskeriet	31
Tabel 12 Kvoteatræk i rejefiskeriet i forskellige scenarier	32
Tabel 13 Eksempler på effekten for udvalgte fartøjstyper	33
Tabel 14 Samfundsøkonomiske effekter på kort sigt	33
Tabel 15 Samfundsøkonomiske effekter på langt sigt	34
Tabel 16 Samfundsøkonomiske effekter på langt sigt	35
Tabel 17 Omfordelingseffekter af 50/50-fordeling af TAC'en	36
Tabel 18 Investering i et nyt fartøj i det havgående rejefiskeri	38
Tabel 19 Investering i et nyt fartøj i det kystnære rejefiskeri	39
Tabel 20 Samfundsøkonomiske effekter på langt sigt	40
Tabel 21 Eksport og indhandling i fiskeriet	42
Tabel 22 Kalibrerede produktionsteknologier	45

Sammenfatning

Rejefiskeriet er i dag domineret af det 100% selvstyrejede selskab Royal Greenland og det privatejede selskab Polar Seafood. For at sprede ejerskabet og styrke de mindre selskaber, er der foreslået en ændring af fiskeriloven på efterårssamlingen, som indebærer 1) stramninger af reglerne om ejerskab af kvoterne; 2) en omfordeling af kvoten mellem det kystnære og havgående fiskeri fra 43%-57% til 50%-50% og 3) en fastsættelse af opsigelsesvarslet for at tilbagetrække de i dag tidsubegrænsede licenser til mindst fem år.

Vi finder, at lovforslaget vil sænke indkomsterne i Grønland målt ved bruttonationalproduktet (BNP) med op til 180 mio. kr. per år på langt sigt. Lovforslaget vil samtidig reducere de offentlige indtægter, herunder fremtidige overskud hos Royal Greenland, med op til 130 mio. kr. per år på langt sigt. Begge disse tal er behæftet med betydelig usikkerhed, men faldet i indkomsterne dækker over tre grundlæggende samfundsøkonomiske effekter som dog vil gøre sig gældende:

For det første kan 50-50-fordelingen af kvoten betyde, at kvoten i større grad fiskes i det relativt ineffektive kystnære fiskeri i stedet for i det relativt mere effektive havgående fiskeri. Dermed falder den samlede effektivitet og de samlede indkomster i fiskeriet.

For det andet indeholder lovforslaget flere elementer, der øger usikkerheden i erhvervet. Den øgede usikkerhed gør det mindre attraktivt at investere i nye fartøjer i fiskeriet. Det betyder, at effektiviteten og indkomsterne falder yderligere på længere sigt. Den primære årsag til usikkerheden i beregningerne er, at vi ikke kender omfanget af denne ekstra usikkerhed i erhvervet.

For det tredje betyder den lavere effektivitet, at beskæftigelsen stiger i fiskeriet; når fartøjerne bliver mindre og ældre, kræver det flere ansatte at fiske kvoten. Samtidig stiger beskæftigelsen på fabrikkerne, hvis en større del af kvoten fiskes i det kystnære fiskeri og indhandles. Den øgede beskæftigelse kan være en politisk målsætning i sig selv, og på kort sigt kan den øgede beskæftigelse sænke arbejdsløsheden. På længere sigt falder arbejdsløsheden dog ikke, men beskæftigelsen reduceres i stedet i øvrige dele af den grønlandske økonomi. Når beskæftigelsen falder i andre dele af samfundet, reduceres indkomsterne. Den øgede beskæftigelse i fiskeriet skaber derimod ikke ekstra indkomst, da kvoten ikke bliver større. Derfor falder den samlede værdiskabelse i Grønland (BNP).

Foruden den *årlige* reduktion i de offentlige indtægter er der en risiko for en betydelig éngangsudgift, hvis private aktører i fiskeriet søger erstatning for de tab, der er forbundet med lovændringen. Vi vurderer, at et eventuelt erstatningskrav og dermed en potentiel udgift på landskassen kan udgøre op til 2 mia. kr. Det præcise erstatningskrav skal opgøres i forbindelse med en egentlig erstatningssag.

Lovforslaget *kan* dog være med til at styrke de mindre selskaber og reducere de store selskabers kontrol i det kystnære fiskeri. Hvis en fisker skifter fra at være direkte ejet eller kontrolleret af Royal Greenland eller Polar Seafood til fremover at være mere uafhængig,

vil fiskeren fremover stå i en bedre forhandlingsposition, når indhandlingspriserne skal sættes, da det står fiskeren mere frit for at skifte til konkurrenten. Omvendt har fiskerne også i dag fordele ved at hænge sammen med de store selskaber, såsom sikre afregningspriser og lånemuligheder.

Kapitel 1

Samlede effekter af lovforslaget

Grønlands rejefiskeri er domineret af to store aktører, det 100% selvstyrejede selskab Royal Greenland og det privatejede selskab Polar Seafood. Disse to selskaber ejer tilsammen alle rejefabrikkerne og en stor del af kvoterne. Ejerskabet er historisk blevet koncentreret på få aktører, fordi kvoterne er tidsbegrænsede og omsættelige. Denne reguleringsform har skabt gode rammer for langsigtede investeringer og gjort det muligt for de mest effektive fiskere at opkøbe kvoteandele og vokse sig større. Det har medvirket til, at rejefiskeriet i dag er konsolideret, effektivt og profitabelt.

Koncentrationen af kvoterne har imidlertid også medført en interesse fra visse politikere om at sikre, at nye aktører kan komme ind i fiskeriet, og at ejerskabet spredes. Der findes flere bestemmelser i den nuværende fiskerilov, der bremser koncentrationen. Den biologisk fastsatte fangstmængde (TAC'en) er opdelt mellem en kystnær og havgående flådekomponent med en fordelingsnøgle på henholdsvis 43% og 57%. Da der ikke må handles med kvoteandele mellem de to flådekomponenter, forhindrer denne opdeling de store selskaber i det havgående fiskeri i at opkøbe kvoteandele fra de mindre selskaber i det kystnære fiskeri. Samtidig gælder det, at ingen selskaber må opnå en kvoteandel, der overstiger henholdsvis 33,3% og 15% af den samlede kvote inden for det havgående og kystnære rejefiskeri ved Vestgrønland.

Alligevel kontrollerer Royal Greenland og Polar Seafood de facto en større del af rejefiskeriet, end hvad grænserne tilsiger. Det er der to årsager til (som i øvrigt ikke er på kant med loven):

For det første har Royal Greenland og Polar Seafood medejerskab i andre selskaber, som ikke tæller med i ejerskabsbegrænsningen. I den nuværende ejerskabsopgørelse tæller medejerskab nemlig kun med, hvis man ejer over 50% af et andet selskab, og ofte ejer de to selskaber mindre end 50%.

For det andet gælder det, at selskaber kan have bestemmende indflydelse i andre selskaber uden nødvendigvis at være medejere af disse selskaber. Denne bestemmende indflydelse kan have baggrund i leverandørkontrakter, lånekontrakter og andre aftaleforhold, der statuerer et afhængighedsforhold. Eksempelvis indgår Polar Seafood og Royal Greenland i dag længerevarende kontrakter med selskaber i det kystnære fiskeri for derigennem at sikre en stabil råvareforsyning til fabrikkerne til rimelige priser. Polar Seafood kan fx overføre 2.000 tons kvoter til en samarbejdspartner i det kystnære fiskeri til gengæld for, at samarbejdspartneren indhandler både de 2.000 tons og sine egne 1.000 tons til netop Polar Seafoods fabrikker til en på forhånd aftalt pris – og det samme gør Royal Greenland.

Disse samarbejdsaftaler kan på den ene side fremstå som en kontrol over de små selskaber, men på den anden side er samarbejdsaftalerne frivillige mellem de små og store selskaber, fordi de kan have gensidig gevinst af at hænge sammen: Polar Seafood og Royal

Greenland får adgang til råvarerne til sine fabrikker og de små selskaber får sikre afregningspriser og eventuelle lånemuligheder, hvis motoren fx skal repareres, eller et nyt fartøj skal indkøbes.

1.1 Indholdet af lovforslaget

For at sprede ejerskabet og styrke de mindre selskaber i det kystnære fiskeri, er der foreslået en ændring af fiskeriloven på efterårssamlingen. Lovforslaget indebærer:

- *for det første* stramninger af opgørelsen og håndhævelsen af reglerne om ejerskab af kvoterne i fiskeriet
- *for det andet* en omfordeling af TAC'en mellem det kystnære og havgående fiskeri fra 43%-57% til 50%-50%
- *for det tredje* fastsætter lovforslaget opsigelsesvarslet for at tilbagetrække og genuddele de tidsbegrænsede licenser til nye aktører til mindst fem år, jf. Boks 1.

Boks 1 Vores forståelse af indholdet af lovforslaget

For at kunne regne på lovforslaget må vi lægge nogle præmisser til grund for, hvordan lovforslaget vil komme til at virke i økonomien. Lovforslaget kan kategoriseres i tre ændringer, der har økonomiske effekter:

1. Ny opgørelse af ejerskab af kvoteandele

- Et selskabs *andel* af kvoteandelene hos et andet selskab skal fremover medregnes i det samlede ejerskab i rejefiskeriet, hvis der er tale om et medejerskab på eller under 50%
- Opgørelsen af ejerskab skal fremover inkludere en vurdering af, om et selskab har en bestemmende indflydelse over et andet selskab eller ej. I dette tilfælde skal ejerandelene medregnes som fuldt ejerskab (100%). Hvis et selskab har en ejerandel på over 50% vil det blive regnet som fuldt ejerskab.
- Den nye ejerskabsopgørelse betyder, at Royal Greenland og Polar Seafood må frasælge enten kvoteandele eller medejerskab for at leve op til ejerskabsgrænserne på 15% i det kystnære fiskeri og 33,3% i det havgående fiskeri.

2. 50/50-fordeling af TAC'en

- TAC'en for rejer ved Vestgrønland fordeles 50/50 mellem den kystnære og den havgående flådekomponent i stedet for den nuværende 43/57-fordeling
- Mulighederne for at få dispensation til at sælge årskvoter fra den havgående flådekomponent til den kystnære flådekomponent indskræmpes. Vi fortolker dette i to scenarier: Ét hvor selskaberne fortsat kan sælge årskvoter fra det havgående fiskeri til det kystnære, og ét hvor det ikke længere vil være en mulighed.

3. Opsigelsesvarsel på fem år

- Licenserne kan gøres tidsbegrænsede ved Inatsisartutlov med et varsel på mindst fem år. Vi fortolker dette som, at selskaberne i fiskeriet oplever at gå fra det nuværende regime med en forventning om tidsubegrænset ejerskab over licenser og dermed kvoter, til et regime med en stor forventning om, at kvoterne på et tidspunkt vil blive inddraget og genuddelt, altså fremover vil blive tidsbegrænsede. Dermed stiger usikkerheden om den fremtidige kvote.
- Hvis aktørerne i stedet for i dag lever med en forventning om, at licenserne og kvoterne kan blive inddraget med meget kort varsel, kan opsigelsesvarslet på fem år virke som en øget sikkerhed.

Kilde: Forslag til Inatsisartutlov om Fiskeri til EM2017

1.2 Samfundsøkonomiske effekter

Lovforslaget vil have negative samfundsøkonomiske effekter. Det vil sige, at indkomsterne og indtægter til landskassen og kommunerne falder. Faldet i indkomsterne og indtægterne til det offentlige dækker over tre typer af effekter:

1. Fald i effektiviteten

Hvis 50/50-fordelingen af TAC'en betyder, at kvoten i større grad fiskes i det relativt ineffektive kystnære fiskeri i stedet for i det relativt effektive havgående fiskeri, falder den samlede effektivitet i fiskeriet. En lavere effektivitet betyder øgede omkostninger ved at fiske, og indkomsterne i fiskeriet (BNP) falder.

Det er imidlertid ikke sikkert, at 50/50-fordelingen medfører et skifte i hvem, der fisker kvoten. Det skyldes, at der i dag sælges årskvoter fra det havgående fiskeri til det kystnære fiskeri svarende til, at det kystnære fiskeri faktisk allerede i dag fisker ca. 50% af TAC'en. Med lovforslaget følger en ændring, der skal forhindre salget af årskvoter fra det havgående fiskeri til det kystnære fiskeri i fremtiden. Hvis det dermed ikke er muligt fortsat at sælge årskvoter fra det havgående fiskeri til det kystnære fiskeri fremover, vil der ikke ske et skifte i hvem, der fisker kvoten, og der vil ikke ske et fald i effektiviteten.

Effektiviteten er i dag lavere i det kystnære fiskeri end i det havgående fiskeri, fordi kravene om ejerskab, fartøjsstørrelser og indhandling er strammere end i det havgående fiskeri. Det betyder, at stordriftsfordele ikke kan udnyttes i samme grad som i det havgående fiskeri, og at salgsmulighederne i det kystnære fiskeri er begrænsede.

2. Øget usikkerhed

Lovforslaget indeholder flere elementer, der øger usikkerheden i erhvervet:

- *For det første* skaber det usikkerhed, at det er op til Naalakkersuisut at vurdere, om et selskab har bestemmende indflydelse over andre selskaber og dermed skal frasælge kvoteandele for at leve op til ejerskabsgrænserne.
- *For det andet* kan et frasalg af kvoter fra Royal Greenland og Polar Seafood til enten andre nuværende selskaber i fiskeriet eller nye selskaber medføre et tab af ledelsesmæssige kompetencer og erfaring i disse selskaber på kort sigt. En spredning af ejerskabet kan ligeledes mindske diversificeringen i det enkelte selskabs forretning. Begge dele øger usikkerheden for investorer i fiskeriet.
- *For det tredje* reduceres stabiliteten i råvareforsyningen til fabrikkerne. Det skyldes, at Royal Greenland og Polar Seafood i mindre grad end i dag vil kunne planlægge hvor og hvornår de enkelte fartøjer skal indhandle, hvis de ikke længere har ejerskab eller bestemmende indflydelse over fartøjerne.
- *For det fjerde* åbner lovforslaget for, at de i dag tidsbegrænsede licenser kan gøres tidsbegrænsede med et varsel på fem år. Tidsbegrænsede licenser skaber en usikkerhed om den fremtidige kvoteandel for det enkelte selskab.

Den øgede usikkerhed betyder, at bankerne vil kræve højere renter, når der skal lånes, og det fører også til et højere afkastkrav fra investeringer i fiskeriet. Den øgede usikkerhed gør det altså mindre attraktivt at investere i nye og mere effektive fartøjer i fiskeriet. Det betyder, at effektiviteten og indkomsterne falder yderligere på længere sigt.

3. Indkomstfald i andre dele af samfundet

Hvis 50/50-fordelingen af TAC'en betyder, at en større del af kvoten fiskes i det forholdsvis arbejdskraftintensive kystnære fiskeri i stedet for i det kapitalintensive havgående fiskeri, og hvis indhandlingen til fabrikkerne dermed stiger, stiger beskæftigelsen i fiskeriet og på fabrikkerne. Det samme er tilfældet på længere sigt, når den øgede usikkerhed sænker investeringerne, og fiskeriet bliver mere arbejdskraftintensivt.

På kort sigt kan den øgede beskæftigelse give et fald i arbejdsløsheden, men på længere sigt falder beskæftigelsen i øvrige dele af den grønlandske økonomi.¹ Når beskæftigelsen falder i andre dele af samfundet, reduceres indkomsterne også. Den øgede beskæftigelse i fiskeriet skaber derimod ikke ekstra indkomst, eftersom kvoten er begrænset. Derfor falder den samlede indkomst i Grønland (BNP).

Vi har beregnet effekterne af lovforslaget på kort sigt og på langt sigt.

På kort sigt reduceres overskuddet i fiskeriet og på fabrikkerne gennem den mindskede effektivitet. Det reducerer provenuet til Landskassen og kommunerne fra selskabsskat, og de offentlige finanser påvirkes også gennem et lavere overskud hos Royal Greenland. Hvis en større del af kvoten fiskes i det kystnære fiskeri, og en mindre del af kvoten dermed eksporteres direkte, reduceres provenuet fra rejseafgiften også. Rejseafgiften opkræves kun på de rejer, der eksporteres direkte. Til gengæld stiger beskæftigelsen, hvilket øger provenuet fra landsskat og kommuneskat. Vi har ikke medregnet eventuelle besparelser i udgifterne til offentlig understøttelse. Samlet set er de samfundsøkonomiske effekter begrænsede på kort sigt. Vi finder, at lovforslaget sænker Grønlands bruttonationalprodukt (BNP) med op til 12 mio. kr. per år og forringer de offentlige finanser med op til 33 mio. kr. per år.

På langt sigt reduceres mængden af kapital i erhvervet i takt med, at det bliver dyrere at låne og mindre attraktivt at investere. Fartøjerne bliver mindre og ældre, og der skal derfor flere ansatte til for at fiske kvoten. Den ekstra arbejdskraft, der efterspørges i fiskeriet og på fabrikkerne, kommer fra andre dele af det grønlandske samfund. Arbejdsløsheden reduceres ikke, og der kommer derfor ikke ekstra offentlige indtægter fra landsskat og kommuneskat.² Vi finder, at lovforslaget på langt sigt samlet set sænker Grønlands bruttonationalprodukt (BNP) mellem 20 og 180 mio. kr. per år. Det svarer til et fald i BNP på 0,1%-1,2%. Det store spænd afspejler den betydelige usikkerhed, der er forbundet med at kvantificere størrelsen af den øgede usikkerhed i erhvervet fra indførslen af et opsigelsesvarsel på fem år. Der er ligeledes en betydelig usikkerhed i opgørelsen af effekterne på de offentlige finanser, som reduceres med mellem 14 og 130 mio. kr., jf. Tabel 1.

¹ Når arbejdsløsheden falder, bliver det sværere for virksomheder i den øvrige grønlandske økonomi at finde dygtig arbejdskraft. De må derfor hæve lønningerne for at tiltrække de rigtige medarbejdere. De højere lønudgifter reducerer virksomhedernes konkurrenceevne, og beskæftigelsen falder derfor i andre dele af den grønlandske økonomi.

² Hvis den øgede beskæftigelse i fiskeriet og på fabrikkerne i stedet reducerer den strukturelle ledighed, vil de ekstra skatteindtægter og den sparede understøttelse modsvare de lavere indtægter fra selskabsskatter og rejseafgiften. Det kan fx være tilfældet, hvis der er strukturelle barrierer for at skabe erhvervsudvikling og jobs i byggerne.

Tabel 1 Samfundsøkonomiske effekter af lovforslaget

	BNP (mio. kr. per år)	Offentlige finanser (mio. kr. per år)
<i>Effekter på kort sigt</i>		
1. Ny opgørelse af ejerskab af kvoteandele	0	0 - -9
2. 50/50-fordeling af TAC'en	0 - -12	0 - -24
3. Opsigelsesvarsel på fem år	0	0
Samspilseffekter*	0	0
I alt	0 - -12	0 - -33
<i>Effekter på langt sigt</i>		
1. Ny opgørelse af ejerskab af kvoteandele	0 - -19	0 - -13
2. 50/50-fordeling af TAC'en	-2 - -46	-1 - -34
3. Opsigelsesvarsel på fem år	-17 - -124	-13 - -91
Samspilseffekter*	0 - +7	0 - +9
I alt	-19 - -181	-14 - -129

Note: BNP er et mål for indkomst og angiver lønninger plus overskud. Effekterne på de offentlige finanser inkluderer selskabs- og udbytteskatter fra fiskeriet, rejeafgiften og overskud hos Royal Greenland. Effekterne på langt sigt viser effekterne, når enhver tilpasning af kapitalapparatet og arbejdsstyrken har fundet sted. * Samspilseffekterne skyldes, at effekterne af 50/50-fordelingen som udgangspunkt reduceres i det omfang, Royal Greenland og Polar Seafood modtager ekstra kvoter igennem deres ejerskab i det kystnære fiskeri. Hvis Royal Greenland og Polar Seafood samtidig må afstå ejerskab i selskaber i det kystnære fiskeri som følge af den nye ejerskabsopgørelse, vil effekten af 50-50-fordelingen ikke blive reduceret i samme omfang. Der er en stor usikkerhed forbundet med beregningerne.

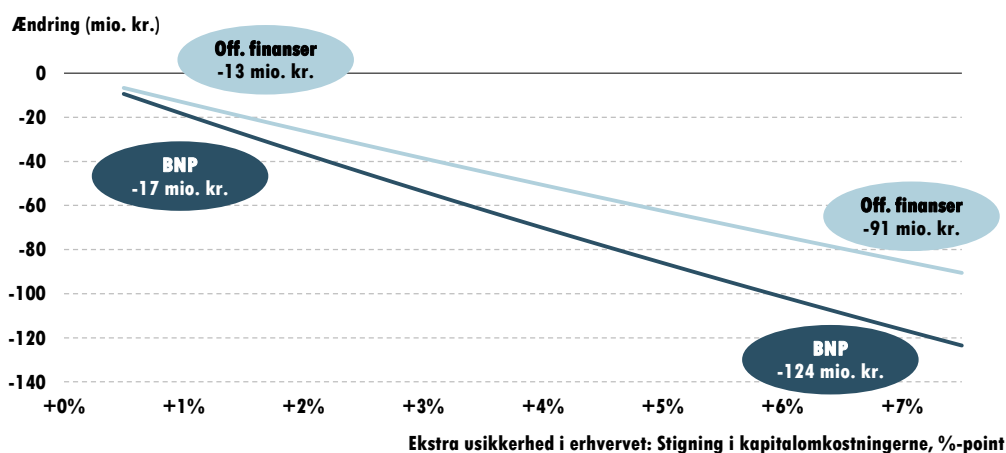
Kilde: Copenhagen Economics

Vi har indikeret effekterne af den nye ejerskabsopgørelse (række 1 i tabellen) som et interval, fordi det er muligt, at Royal Greenland og Polar Seafood fremover kan omgå lovændringen gennem nye, lovlige selskabskonstruktioner. I så fald vil lovændringen ikke have en reel betydning, bortset fra øgede administrative omkostninger for selskaberne. Såfremt den nye ejerskabsopgørelsesmetode *ikke* kan omgås gennem nye selskabskonstruktioner, vurderer vi, at Royal Greenland og Polar Seafood skal frasælge enten kvoteandele eller medejerskab for at leve op til den nye ejerskabsopgørelse. På kort sigt er der en effekt på de offentlige finanser fra et mindsket overskud hos Royal Greenland, men der er ikke andre samfundsøkonomiske effekter, da vi antager, at kvoterne sælges til selskaber, der er lige så effektive som Polar Seafood og Royal Greenland. På langt sigt reducerer den øgede usikkerhed i erhvervet BNP og de offentlige finanser.

Effekterne af 50/50-fordelingen (række 2 i tabellen) er ligeledes indikeret som et interval, fordi det er usikkert, om der sker en ændring i hvem, der fisker kvoten. Der vil kun ske et skifte i hvem, der fisker kvoten, hvis det fortsat er muligt at få dispensation til at sælge årskvoter fra det havgående fiskeri til det kystnære fiskeri fremover. Ellers vil der ikke ske et fald i effektiviteten, og effekterne vil udelukkende opstå på langt sigt gennem en øget usikkerhed om råvareforsyningen til fabrikkerne.

Vi vurderer, at opsigelsesvarslet på fem år (række 3 i tabellen) potentielt set har den største effekt af de enkelte delelementer i lovforslaget på langt sigt. Årsagen er, at denne del af lovforslaget introducerer en risiko for, at et selskab kan miste hele sin kvote og dermed hele sit indtægtsgrundlag fem år ude i fremtiden fra det tidspunkt, hvor opsigelsen bliver besluttet. Det skaber en stor usikkerhed om fremtiden, som har betydning, når man træffer investeringsbeslutninger for de næste 20-30 år.³ Der er imidlertid en stor usikkerhed forbundet med beregningerne forstået på den måde, at der ikke eksisterer præcis viden om, hvor meget denne øgede usikkerhed kommer til at slå igennem på højere afkastkrav og lånerenter (kapitalomkostningerne). I tabellen har vi angivet et spænd over effekten fra det tilfælde, hvor de gennemsnitlige kapitalomkostninger (WACC) i fiskeriet stiger fra de nuværende ca. 10% til 11%, til det tilfælde, hvor de gennemsnitlige kapitalomkostninger stiger helt op til 17,5%, jf. Figur 1.

Figur 1 Effekten af opsigelsesvarsel på fem år



Kilde: Copenhagen Economics

1.3 Formuetab og erstatningskrav

Lovforslaget indebærer en *omfordeling* af kvoter, som ikke i sig selv udgør et samfundsøkonomisk tab, men som kan forringe den offentlige økonomi. Da kvoterne har en værdi for ejerne, svarer omfordelingen af kvoter til en omfordeling af formuer (eller *aktiver* eller *kapital*) fra de nuværende til de nye ejere af kvoterne:

- 50/50-fordelingen af TAC'en medfører en omfordeling af formuer fra selskaber med kvoteandele i det havgående fiskeri, dvs. primært Royal Greenland, Polar Seafood og Niisa Trawl, til selskaber, der har kvoteandele i det kystnære rejefiskeri.
- Den nye metode til opgørelse af ejerskab i rejefiskeriet kan tvinge Royal Greenland og Polar Seafood til at frasælge kvoteandele eller medejerskab i datterselskaber. Hvis Royal Greenland og Polar Seafood ikke kan sælge kvoteandelene til en pris, der svarer til værdien af kvoteandelene for Royal Greenland og Polar Seafood, vil det medføre en

³ Det er allerede i dag muligt at tilbagekalde de tidsbegrænsede licenser med et 'behørigt varsel'. Vi vurderer, at sandsynligheden for at licenserne rent faktisk tilbagekaldes stiger markant, når der sættes et konkret antal år på opsigelsesvarslet.

omfordeling af formuer fra Royal Greenland og Polar Seafood til de nye ejere af kvoteandelene.

Da effektiviteten er lavere i det kystnære fiskeri end i det havgående fiskeri, har kvoterne imidlertid ikke den samme værdi for de nye ejere af kvoterne som de nuværende ejere. Derfor stiger formuerne ikke lige så meget hos de nye ejere, som de falder hos de nuværende ejere. Samtidig betyder den øgede usikkerhed i erhvervet, at værdien af kvoterne falder for alle. Samlet set reduceres de samlede formuer med mellem 800 mio. kr. og 4 mia. kr., jf. Tabel 2.⁴

Tabel 2 Éngangseffekt på formuer ved lovforslaget

Mio. kr.	Royal Greenland	Polar Seafood*	Nye kvoteejere	I alt
1. Ny opgørelse af ejerskab af kvoteandele	-363 - 0	-286 - 0	0 - +213	-436 - 0
2. 50/50-fordeling af TAC'en	-283 - -199	-440 - -317	+123 - +154	-600 - -362
3. Opsigelsesvarsel på 5 år	-985 - -138	-1.414 - -200	-563 - -73	-2.962 - -411
I alt	-1.631 - -337	-2.140 - -517	-440 - +344	-3.998 - -773

Note: Tallene i tabellen er beregnet som ændringen i den tilbagediskonterede værdi af den fremtidige ressource-rente. Ressourcerenten angiver det ekstraordinære overskud i fiskeriet og er en del af bruttonationalproduktet (BNP). I 1. antager vi, at Royal Greenland og Polar Seafood kan sælge sine kvoteandele til en pris, der udgør mellem 80% og 100% af værdien af kvoteandelene for Royal Greenland og Polar Seafood. * I 2. er de øvrige private selskaber i det havgående fiskeri inkluderet under 'Polar Seafood'. Der er samspilseffekter imellem de enkelte delelementer af lovforslaget, som ikke er inkluderet i tabellen. Samspilseffekterne påvirker fordelingen af effekterne mellem de enkelte aktører, men den samlede effekt ('I alt') er uberørt af samspilseffekterne. Der er en stor usikkerhed forbundet med beregningerne.

Kilde: Copenhagen Economics

Der er tre årsager til, at vi har indikeret størrelsen af omfordelingen af formuer ved den nye ejerskabsopgørelse (række 1 i tabellen) som et interval. *For det første* er det muligt, at Royal Greenland og Polar Seafood, der ikke vil kunne overholde de nye regler om ejerskab som tingene står nu, fremover kan omgå intensionen i lovændringen gennem nye, lovlige selskabskonstruktioner. I så fald vil lovændringen ikke have nogen reel betydning bortset fra øgede administrative omkostninger for selskaberne. *For det andet* er størrelsesordenen bestemt af, hvor mange selskaber, Royal Greenland og Polar Seafood vurderes at have bestemmende indflydelse over. Jo mere bestemmende indflydelse Royal Greenland og Polar Seafood vurderes at have, desto mere kvote skal de frasælge, og desto større bliver omfordelingseffekterne. *For det tredje* er størrelsesordenen bestemt af den pris, som Royal Greenland og Polar Seafood kan sælge sine kvoteandele eller medejerskab i datterselskaber til. Jo lavere pris, desto større er omfordelingen af formuer.

Effekterne af 50/50-fordelingen (række 2. i tabellen) er ligeledes indikeret som et interval, fordi det er usikkert, om det fortsat er muligt at sælge årskvoter fra det havgående

⁴ Det samlede formuetaf afspejler de årlige samfundsøkonomiske effekter i Tabel 1 ovenfor.

fiskeri til det kystnære fiskeri fremover. Hvis det ikke længere er muligt, vil det skabe en øget usikkerhed om råvareforsyningen til fabrikkerne, som reducerer værdien af kvoterne for Polar Seafood og Royal Greenland.

Hvis de private selskaber, der lider tab fra lovforslaget, kræver en erstatning for tabet og vinder en eventuel retssag, vil lovforslaget belaste de offentlige finanser med størrelsen af erstatningen plus eventuelle sagsomkostninger.⁵ Vi vurderer, at en erstatning kan belaste de offentlige finanser med op til 2 mia. kr. foruden de årlige effekter på de offentlige finanser, jf. Tabel 3.

Tabel 3 Samlet effekt på de offentlige finanser

	Éngangseffekt fra potentielt tab ved retssag, mio. kr.	Effekt på kort sigt, mio. kr. per år	Effekt på langt sigt, mio. kr. per år
Landskassen			
A-skat	-	+1 - 0	-
Selskabsskat	-	-1 - 0	-15 - -2
Rejeafgift	-	-12 - 0	-13 - 0
Erstatningskrav	-2.140 - 0	-	-
Kommunerne			
A-skat	-	+2 - 0	-
Selskabsskat	-	-4 - 0	-49 - -6
Royal Greenland	-	-19 - 0	-52 - -6
I alt	-2.140 - 0	-33 - 0	-129 - -14

Note: Effekterne på kort sigt er de mest relevante at benytte i finanslovsbudgettet for de kommende fire år. Effekterne på Royal Greenland er beregnet som det årlige fald i overskuddet efter skat. Det kan tolkes enten som en éngangseffekt på Royal Greenlands aktiver (opgjort som et årligt beløb) eller som effekten på Royal Greenlands udbytter til Landskassen (opgjort som et årligt beløb). Der er en stor usikkerhed forbundet med beregningerne.

Kilde: Copenhagen Economics

Foruden éngangsomfordelingen af formuer, kan der ske en omfordeling af indkomster fra Royal Greenland og Polar Seafood til de øvrige fiskere gennem højere indhandlingspriser. Hvis en fisker på grund af den ændrede ejerskabsopgørelse (eller den mindske mulighed for at sælge årskvoter fra det havgående til det kystnære fiskeri) skifter fra at være direkte ejet eller kontrolleret af Royal Greenland eller Polar Seafood til fremover at være uafhængig, vil fiskeren fremover stå i en bedre forhandlingsposition, når indhandlingspriserne skal sættes, da det står fiskeren frit for at skifte til konkurrenten. Hvis der fremover opstår helt nye indhandlingsmuligheder og konkurrencen øges, stilles fiskerne endnu bedre.

I det næste kapitel gennemgår vi strukturen i rejefiskeriet i dag. I de efterfølgende kapitler gennemgår vi de enkelte delelementer i lovforslaget særskilt.

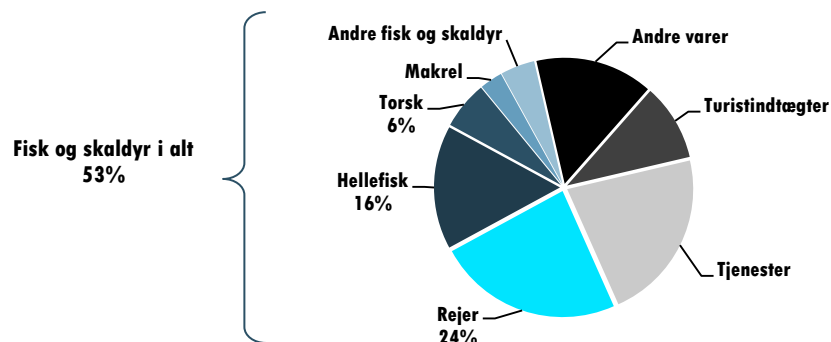
⁵ Da Royal Greenland er 100% offentligt ejet, svarer Royal Greenlands formuetab i princippet til en stigning i den samlede offentlige nettogæld. Denne effekt har vi inkluderet i tabellen som et årligt tab i overskuddet efter skat hos Royal Greenland.

Kapitel 2

Rejefiskeriet i dag

Fiskeriet er Grønlands største eksporterhverv. Fisk og fiskeprodukter gav en eksportindtægt til Grønland på 2,5 mia. kr. i 2015. Det svarer til 53% af den samlede vare- og tjenesteeksport på 4,8 mia. kr. Med en eksportværdi på 1,1 mia. kr., er rejer den vigtigste art i det grønlandske fiskeri målt på indtægterne fra udlandet, jf. Figur 2.

Figur 2 Værdien af eksporten fra Grønland i 2015



Note: 'Andre varer' dækker primært over returvarer, der er blevet importeret, herunder skibe og fly, og udenlandske skibes bunkring i Grønland. 'Tjenester' dækker over søtransport (fx Royal Arctic Line's fragt til Grønland for danske virksomheder), lufttransport (fx charterflyvninger med Air Greenland's fly), kommunikationstjenester (fx udlændinges dataroaming i Grønland) og forretningstjenester. Tallene er foreløbige.

Kilde: Copenhagen Economics baseret på Grønlands Statistik

Det er kun det grønlandske rejefiskeri ved Vestgrønland, der berøres af lovforslaget. Der er også rejefiskeri ved Østgrønland, Canada får en del af kvoten, og EU køber en andel af kvoten. Den grønlandske del af kvoten (TAC'en – *Total Allowable Catch*) ved Vestgrønland, der berøres af lovforslaget, udgør dog ca. 90% af det samlede rejefiskeri. jf. Tabel 4.

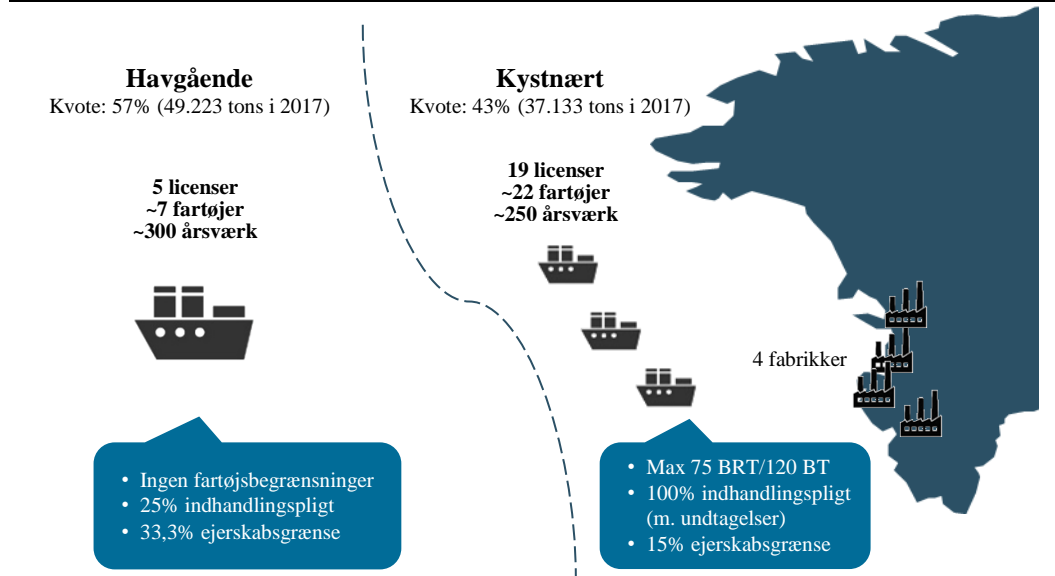
Tabel 4 Andel af TAC'en, der berøres af lovforslaget

Tons	2015	2016	2017
<i>Fordeling af TAC'en ved Vestgrønland</i>			
Grønlandske selskaber (kystnært)	29.696	34.486	37.133
Grønlandske selskaber (havgående)	39.365	45.715	49.223
EU	2.000	2.600	2.600
Canada	1.939	2.199	1.044
Vestgrønland i alt	73.000	85.000	90.000
<i>Fordeling af TAC'en ved Østgrønland</i>			
Grønlandske selskaber	600	200	850
EU	5.500	5.100	4.150
Østgrønland i alt	6.100	5.300	5.000
Grønlandske selskaber ved Vestgrønland andel af samlet	87%	89%	91%

Kilde: Copenhagen Economics baseret på Departementet for Fiskeri og Fangsts hjemmeside.

2.1 Det kystnære og havgående fiskeri

I den nuværende fiskerilov opdeles den grønlandske del af kvoten ved Vestgrønland mellem en kystnær og en havgående flådekomponent med en fordelingsnøgle på 43%-57%. Fartøjer i det havgående fiskeri må ikke fiske tættere på kysten end en linje, der ligger tre sømil udenfor basislinjen. Der gælder en forskellig regulering for det kystnære og havgående rejefiskeri. Kravene om fartøjsstørrelse, indhandling, og ejerskab er strengere i det kystnære fiskeri end i det havgående, jf. Figur 3.

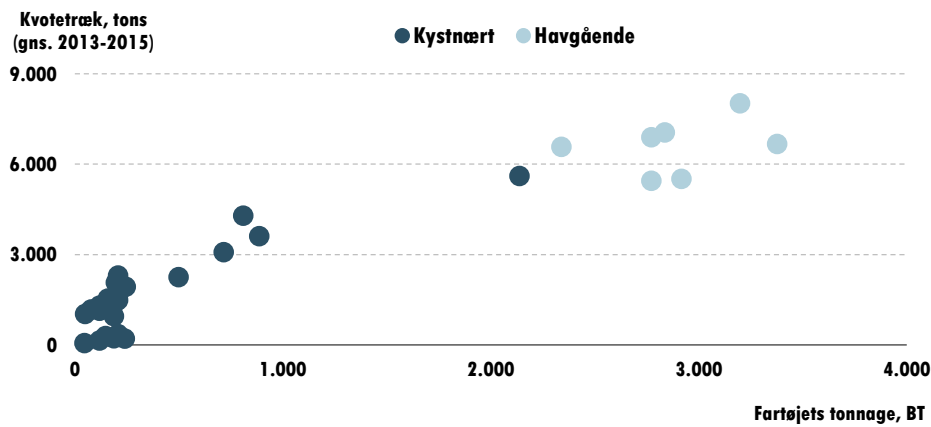
Figur 3 Rejefiskeriet ved Vestgrønland

Note: Antallet af årsværk er baseret på en opskalering af tal fra 2011 fra rapporten Copenhagen Economics (2013): *'Et effektivt fiskeri gennem god regulering'* til et gennemsnit for perioden 2013-2015. Opskaleringen er baseret på den generelle udvikling i antal årsværk i fiskeriet fra Grønlands Statistiks nationalregnskab og er derfor behæftet med stor usikkerhed.

Kilde: Copenhagen Economics

Den lempeligere regulering i det havgående fiskeri betyder, at effektiviteten er større end i det kystnære fiskeri. Fartøjerne er større, og kvoterne er koncentreret på færre selskaber, jf. Figur 4.

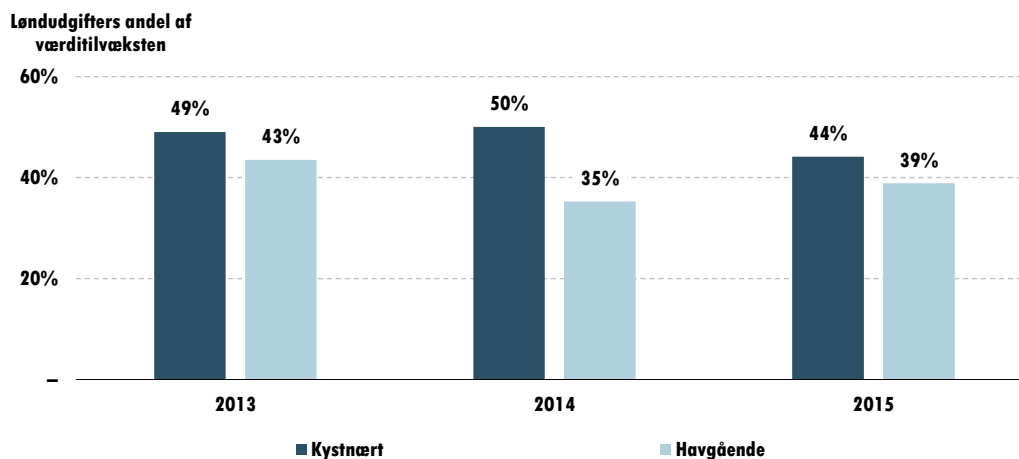
Figur 4 Fartøjernes kvotetræk og tonnage



Kilde: Copenhagen Economics
baseret på data fra
Departementet for Fi-
skeri og Fangst

Omvendt betyder de mindre fartøjer og den mindre konsolidering, at det kystnære fiskeri er mere arbejdskraftintensivt end det havgående fiskeri. Der skal altså flere ansatte til for at fiske kvoten, jf. Figur 5.

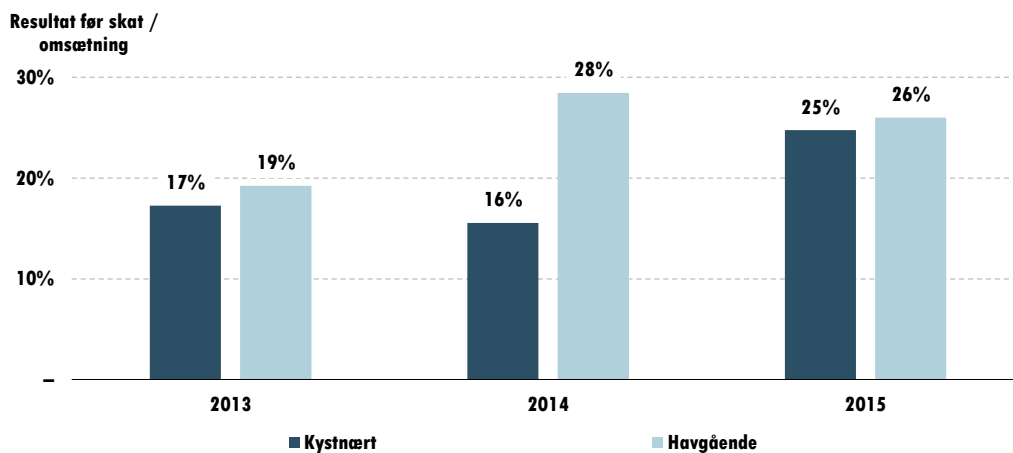
**Figur 5 Lønandele
i de to flådekom-
ponenter**



Note: Lønandelene er beregnet som summen af lønudgifter for alle selskaber divideret med summen af bruttoværditilvæksten for alle selskaber.

Kilde: Copenhagen Economics baseret på data fra Departementet for Fiskeri og Fangst

Samtidig er overskudsgraden generelt højere i det havgående fiskeri, jf. Figur 6.

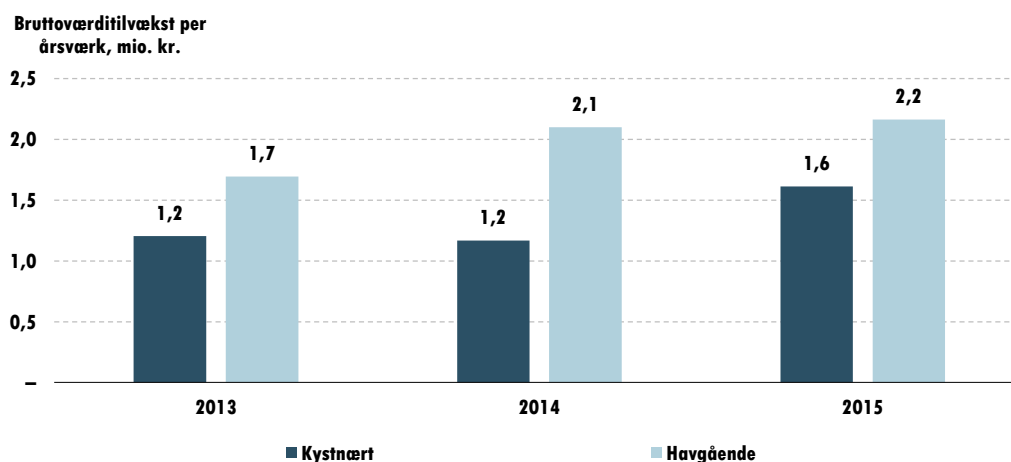
**Figur 6 Over-
skudsgrad i de to
flådekomponenter**

Note: Overskudsgraden er beregnet som summen af resultatet før skat for alle selskaber divideret med summen af omsætningen for alle selskaber.

Kilde: Copenhagen Economics baseret på data fra Departementet for Fiskeri og Fangst

Den mere arbejdskraftintensive produktionsform og den lavere effektivitet betyder, at værdiskabelsen per beskæftiget (*arbejdsproduktiviteten*) er lavere i det kystnære fiskeri end i det havgående fiskeri, jf. Figur 7.

Figur 7 Arbejdsproduktivitet i de to flådekomponenter



Note: Arbejdsproduktiviteten er opgjort som summen af bruttoværditilvæksten for alle selskaber divideret med det samlede antal årsværk i hvert segment. Bruttoværditilvæksten er baseret på data fra Departementet for Fiskeri og Fangst fra 2013-2015, mens antallet af årsværk er baseret på en opskalering af tal fra 2011 fra rapporten Copenhagen Economics (2013): 'Et effektivt fiskeri gennem god regulering' til et gennemsnit for perioden 2013-2015, jf. Figur 3. Der er en betydelig usikkerhed forbundet med opgørelsen af antallet af årsværk i fiskeriet.

Kilde: Copenhagen Economics baseret på data fra Departementet for Fiskeri og Fangst

Hver beskæftiget skaber altså mindre værdi i det kystnære end i det havgående fiskeri. Den primære kilde til øget velstand i Grønland på længere sigt er højere produktivitet; at hver beskæftiget skaber mere værdi og indkomst, korrigeret for kapitalinput.

Forskellene mellem det kystnære og havgående fiskeri er en direkte konsekvens af lovgivningen, som den er i dag. Grænserne for ejerskab og fartøjsstørrelser betyder, at stor-driftsfordele ikke kan udnyttes lige så godt i det kystnære fiskeri som i det havgående fiskeri, og indhandlingspligten begrænser salgsmulighederne i det kystnære fiskeri.

2.2 Ejerskab og kontrol

Rejefiskeriet er domineret af to store aktører, det 100% selvstyrejede selskab Royal Greenland og det privatejede selskab Polar Seafood. Disse to selskaber ejer tilsammen alle rejefabrikkerne, størstedelen af kvoterne i det havgående rejefiskeri og en stor del af kvoterne i det kystnære fiskeri, jf. Tabel 5.

Tabel 5 De største ejerskabsandele i rejefiskeriet

	Royal Greenland	Polar Seafood	Niisa Trawl	Sikuaq Trawl
Kystnært (43% af TAC'en)	8%	11%	-	14%
Havgående (57% af TAC'en)	33%	29%	14%	-
Andel af TAC'en i alt	22%	21%	8%	6%

Note: De øvrige ejerskabsandele er ikke inkluderet i tabellen. Tabellen viser en uofficiel opgørelse med den metode, der benyttes i den nuværende lovgivning. Det betyder, at der kun medregnes medejerskab for Polar Seafood i Manitsaq Raajat ApS (100% medejerskab i 2015 og 2016) i denne opgørelse. Andelen er opgjort som et gennemsnit for perioden 2013-2016 men har været stort set konstante over perioden.

Kilde: Copenhagen Economics baseret på Departementet for Fiskeri og Fangsts licensoversigter for 2013-2016 og ejerskab som angivet i selskabernes årsrapporter.

Ejerskabet er historisk blevet koncentreret på få aktører, fordi kvoterne er tidsubegrænsede og omsættelige. Denne reguleringsform har skabt rammerne for langsigtede investeringer og gjort det muligt for de mest effektive fiskere at opkøbe kvoteandele og vokse sig større. Der findes imidlertid flere bestemmelser i den nuværende fiskerilov, der bremser koncentrationen. Der må som udgangspunkt ikke handles med kvoter mellem det kystnære og havgående fiskeri. Det forhindrer de store selskaber i det havgående fiskeri i at opkøbe kvoteandele fra de mindre selskaber i det kystnære fiskeri. Samtidig gælder det, at ingen selskaber må opnå en kvoteandel, der overstiger hhv. 33,3% og 15% af den samlede kvote inden for det havgående og kystnære rejefiskeri ved Vestgrønland.

Alligevel kontrollerer Royal Greenland og Polar Seafood de facto en større del af rejefiskeriet, end hvad grænserne tilsiger. Det er der tre helt legitime årsager til.

For det første har Royal Greenland og Polar Seafood medejerskab i andre selskaber, som ikke tæller med i ejerskabsbegrænsningen. I den nuværende ejerskabsopgørelse tæller medejerskab kun med, hvis man ejer over 50% af et andet selskab.

For det andet gælder det i dag, at selskaber kan have bestemmende indflydelse i andre selskaber uden nødvendigvis at være medejere af disse selskaber. Denne bestemmende indflydelse kan have baggrund i leverandørkontrakter, lånekontrakter og andre aftaleforhold, der statuerer et afhængighedsforhold. Fx indgår Polar Seafood og Royal Greenland i dag længerevarende kontrakter med selskaber i det kystnære fiskeri for derigennem sikre en stabil råvareforsyning til fabrikkerne til rimelige priser. Polar Seafood kan fx overføre 2.000 tons kvoter til en samarbejdspartner i det kystnære fiskeri til gengæld for, at sam-

arbejdspartneren indhandler både de 2.000 tons og sine egne 1.000 tons til netop Polar Seafoods fabrikker til en på forhånd aftalt pris – og det samme gør Royal Greenland.

Det er muligt at danne sig et billede af disse samarbejdsaftaler, eller tilhørsforhold, i rejefiskeriet ved at betragte de sidste års kvotehandler. Vi har identificeret de selskaber, der køber eller sælger årskvoter fra Royal Greenland eller selskaber, som Royal Greenland har medejerskab i. Tilsvarende har vi identificeret selskaberne inden for 'Polar Seafood-klyngen', dvs. de selskaber, der køber eller sælger årskvoter med Polar Seafood eller selskaber, som Polar Seafood har medejerskab i. Det samlede køb af årskvoter er lig det samlede salg af årskvoter inden for hver klynge.

Vi finder, at der kun er to selskaber, der har skiftet klynge i perioden 2013-2016, dvs. som har handlet med den ene klynge i ét år og efterfølgende med den anden klynge i et andet år. Samarbejdsaftalerne indenfor de to klynger virker altså forholdsvis stabile.

Vi har ikke modtaget oplysninger om køber og sælger for alle handler, så der er en usikkerhed forbundet med opgørelsen. Vi vurderer dog, at det samlede billede af stabile, længevarende aftaler er rigtigt.

På baggrund af denne uofficielle opgørelse fremgår det, at Royal Greenland har samarbejder med selskaber, der i 2016 ejer 45% af den samlede kvote, og at Polar Seafood har samarbejder med selskaber, der i 2016 kontrollerer 41% af den samlede kvote, jf. Tabel 6.

Tabel 6 Tilhørsforhold i rejefiskeriet baseret på kvotehandler

	2013	2014	2015	2016
Royal Greenland-klynge				
Royal Greenland A/S	RG	RG	RG	RG
Ice Trawl Greenland A/S	RG	Intet salg	Intet salg	Intet salg
Gaia Fish A/S	RG	RG	RG	Intet salg
Angunnguaq A/S	RG	RG	RG	Intet salg
Isortaq Trawl ApS	RG	RG	RG	RG
Savik ApS	RG	RG	RG	RG
Tuttutooq ApS	RG	RG	-	-
Frans Peter ApS	RG	RG	RG	RG
Piniartog Trawl	RG	RG	RG	RG
K J M Jakob	RG	-	-	-
Royal Greenland	RG	RG	RG	RG
Frank Torben Rosendahl	RG	RG	RG	RG
Polar Seafood-klynge				
Qajaq Trawl A/S	PS	PS	PS	PS
Polar Seafood Trawl A/S	PS	PS	PS	PS
Ville & Aqqalunnguaq S	PS	PS	-	-
Imartuneg Trawl A/S	PS	PS	PS	PS
Killiat ApS	PS	PS	PS	PS
Maniitsoq Raajat ApS	PS	PS	PS	PS
Nukki Trawl A/S	PS	PS	PS	PS
Uiloq Trawl A/S	PS	PS	PS	PS

Jørgen Eriksen	PS	PS	PS	PS
Brdr. Siegstad ApS	-	-	PS	PS
Polar Seafood Greenland	-	PS	PS	PS

Selskaber, der har skiftet klynge

Sikuaq Trawl A/S	RG	PS	PS	RG
Boet efter Jaajooq Jer	RG	PS	RG	Intet salg

Neutrale aktører

Niisa Trawl ApS	Intet salg	Intet salg	Intet nettosalg	Intet salg
-----------------	------------	------------	-----------------	------------

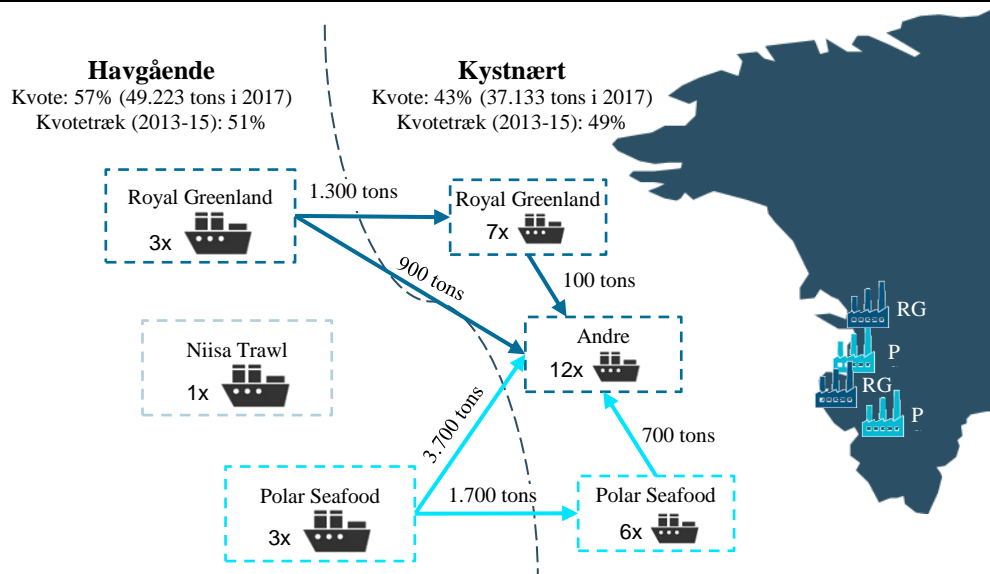
Note: Selskaberne inden for en klynge har handlet med årskvoter med andre selskaber inden for klyngen inden for det givne år. Det samlede køb af årskvoter er lig det samlede salg af årskvoter inden for hver klynge. Vi anvender "-" til at indikere år, hvor selskabet ikke var aktivt. Der er en usikkerhed forbundet med opgørelsen.

Kilde: Copenhagen Economics baseret på Departementet for Fiskeri og Fangsts licensoversigter og data for de enkelte kvotehandler.

Disse samarbejdsaftaler kan på den ene side fremstå som en kontrol over de små selskaber, men på den anden side er samarbejdsaftalerne frivillige mellem de små og store selskaber, fordi de kan have gensidig gevinst af at hænge sammen: Polar Seafood og Royal Greenland får adgang til fiskeressourcen til sine fabrikker og de små selskaber får sikre afregningspriser og eventuelle lånemuligheder, hvis motoren fx skal repareres, eller et nyt fartøj skal indkøbes.

Kvoteforførslerne sker hovedsageligt fra Royal Greenland og Polar Seafood i det havgående fiskeri til selskaber i det kystnære fiskeri. Det kan lade sig gøre, fordi den nuværende lovgivning giver mulighed for at give dispensation til, at selskaber i det havgående fiskeri kan sælge årskvoter til selskaber i det kystnære fiskeri. Overførslen af årskvoter fra det havgående fiskeri til det kystnære betyder, at kvoten de facto i dag fiskes ca. 50/50, jf.

Figur 8.

Figur 8 Nettosalg af årskvoter i 2015

Note: Figuren viser kun nettohandler. I figuren er fartøjerne grupperet under hhv. Royal Greenland og Polar Seafood, hvis Royal Greenland eller Polar Seafood har medejerskab i det pågældende fartøj. Der er en usikkerhed forbundet med opgørelsen af de præcise handelsmønstre.

Kilde: Copenhagen Economics baseret på licensoversigter fra 2013-2015.

Udover at overføre kvoter til andre selskaber i samarbejdsaftalerne, overfører Royal Greenland og Polar Seafood også kvoter 'til sig selv' fra det havgående til det kystnære fiskeri. Denne overførsel inden for samme koncern kan skyldes forskelle i kvaliteten af rejerne og driftsmæssig optimering. Muligheden for at få dispensation til at sælge årskvoter fra det havgående fiskeri til det kystnære giver dermed en fleksibilitet i driften, som øger den samlede effektivitet i fiskeriet.

Overførslen af kvoter fra det havgående fiskeri til det kystnære viser desuden, at det under de nuværende markedsforhold og med den nuværende rejeafgift tilsyneladende bedre kan betale sig for Royal Greenland og Polar Seafood at indhandle en del af kvoten end at eksportere direkte.

Kapitel 3

Ny opgørelse af ejerskab

Lovforslaget indebærer to ændringer i opgørelsen af ejerskab i rejefiskeriet. *For det første* skal en person eller et selskabs *andel af* kvoteandelene hos et andet selskab fremover medregnes i det samlede ejerskab, hvis der er tale om et medejerskab på eller under 50%. Under den gældende lovgivning medregnes disse kvoteandele ikke.

Den ændring sikrer gennemsigtighed om ejerandele, men tager ikke højde for, at en ejerandel ikke nødvendigvis afspejler indflydelse. En ikke-bestemmende ejerandel på fx 30% kan være suppleret med en tillægsaftale, der de facto giver bestemmende indflydelse. Derfor tilføjes der *for det andet* en ændring om, at beregningen af ejerskabsgrænser skal inkludere en vurdering af, om et selskab eller en person har en *bestemmende indflydelse* over et andet selskab eller ej. Hvis det vurderes at være tilfældet, skal et selskabs andel af et andet selskabs kvoteandele fremover tælle 100% med i opgørelsen af det samlede ejerskab. Departementet for Fiskeri og Fangst foretager vurderingen af, hvorvidt der er tale om bestemmende indflydelse baseret på en række kriterier, jf. Boks 2.

Boks 2 Bestemmende indflydelse

I vurderingen af, om et selskab eller en enkeltperson udøver bestemmende indflydelse over et andet selskab, kan det indgå, om selskabet eller personen

- 1 besidder flertallet af stemmerettighederne i det andet aktie- eller anpartsselskab
- 2 er aktionær eller anpartshaver i selskabet og har ret til at udnævne eller afsætte et flertal af medlemmerne i selskabets bestyrelse eller direktion
- 3 er aktionær eller anpartshaver og har ret til at udøve en bestemmende indflydelse over selskabet på grundlag af vedtægterne eller aftale med dette i øvrigt
- 4 er aktionær eller anpartshaver og på grundlag af aftale med andre aktionærer eller anpartshavere råder over flertallet af stemmerettighederne i selskabet
- 5 besidder aktier eller anparter i selskabet og kan udøve en bestemmende indflydelse over dette

Bestemmende indflydelse kan også forekomme med baggrund i leverandørkontrakter, lånekontrakter og andre underliggende aftaleforhold, der statuerer et afhængighedsforhold.

Kilde: Departementet for Fiskeri og Fangst

Betydningen af de to regelændringer eksemplificeres i Boks 3.

Boks 3 Eksempler på betydningen af den nye opgørelse

Et selskab eller en person AA ejer 10% af kvoteandelene i et reguleringsområde samt en andel af selskabet BB, som også ejer 10% af kvoteandelene i samme reguleringsområde.

Situation 1: AA ejer 40% af BB og har ikke bestemmende indflydelse på BB

- Under de nuværende regler opgøres AA's samlede ejerskab til $10\% + 0\% = 10\%$ af kvoteandelene i reguleringsområdet
- Under de nye regler opgøres AA's samlede ejerskab til $10\% + 40\% \cdot 10\% = 14\%$ af kvoteandelene i reguleringsområdet

Situation 2: AA ejer 40% af BB og har bestemmende indflydelse på BB

- Under de nuværende regler opgøres AA's samlede ejerskab til $10\% + 0\% = 10\%$ af kvoteandelene i reguleringsområdet
- Under de nye regler opgøres AA's samlede ejerskab til $10\% + 10\% = 20\%$ af kvoteandelene i reguleringsområdet

Situation 3: AA ejer 60% af BB

- Under både de nuværende og nye regler opgøres AA's samlede ejerskab til $10\% + 10\% = 20\%$ af kvoteandelene i reguleringsområdet

AA's samlede ejerskab må ikke overskride de fastsatte grænser i reguleringsområdet (15% i det kystnære rejefiskeri og 33,3% i det havgående rejefiskeri).

Note: Den nye opgørelsesmetode er den samme som for fartøjer over 6 meter i det kystnære hellefiskefiskeri. Metoden indebærer, at summen af det samlede ejerskab på tværs af alle selskaber overstiger 100%, hvilket dog ikke har nogen selvstændig betydning.

Kilde: Copenhagen Economics

3.1 Hvor meget skal der frasælges?

Den nye opgørelsesmetode vil betyde en stigning i det opgjorte ejerskab for Royal Greenland og Polar Seafood i forhold til den nuværende metode i både det havgående og kystnære fiskeri.

Ifølge vores uofficielle opgørelse vil både Royal Greenlands og Polar Seafoods samlede ejerskab – som det ser ud i dag – overstige grænsen på 15% i det kystnære rejefiskeri med den nye opgørelsesmetode. Dette gælder selv hvis hverken Royal Greenland eller Polar Seafood vurderes *ikke* at have bestemmende indflydelse over andre selskaber. Begge selskaber vil derfor skulle frasælge en del af enten sine kvoteandele eller medejerskaber for at leve op til ejerskabsgrænserne under den nye opgørelsesmetode. Hvor meget der skal frasælges afhænger af, om de vurderes at have bestemmende indflydelse over andre selskaber. Vi vurderer dog, at Royal Greenland og Polar Seafood vil skulle frasælge mellem hhv. 4-17%-point og 7-18%-point af kvoten, jf. Tabel 7.

Tablet 7 De største ejerskab i det kystnære rejefiskeri

Andel af TAC'en i det kystnære forvaltningsområde ved Vestgrønland	Royal Greenland	Polar Seafood	Sikuaq Trawl	I alt
Nuværende metode	8%	11%	14%	
Ny metode*	19-32%	22-33%	14%	
- Ejerskabsgrænse	15%	15%	15%	
= Frasalg med ny metode	4-17%-point (1.590-6.350 tons)	7-18%-point (2.510-6.580 tons)	-	11-35%-point (4.100-12.830 tons)

Note: Tabellen viser en uofficiel opgørelse. Andelene er opgjort som et gennemsnit for perioden 2013-2016 men har været stort set konstante over perioden. For Royal Greenland er medejerskab i Gaia Fish A/S (50%), Angunnguaq A/S (49,4%), Savik ApS (35%) og Frans Peter ApS (43,6%) medregnet. For Polar Seafood er medejerskab i Imartuneq Trawl A/S (50%), Manitsoq Raajat ApS (100%), Uiloq Trawl A/S (50%) og Brdr. Siegstad ApS (35%) medregnet. Mængderne i tons er beregnet ud fra TAC'en for 2017. * Ejerskabsandelene under den nye opgørelse er opgjort som spændet fra det tilfælde, hvor selskaberne ikke vurderes at have bestemmende indflydelse i andre selskaber, til tilfældet, hvor de vurderes at have bestemmende indflydelse i alle datterselskaber og associerede selskaber.

Kilde: Copenhagen Economics baseret på Departementet for Fiskeri og Fangsts licenoversigter for 2013-2016 og ejerskab som angivet i selskabernes årsrapporter.

I det havgående fiskeri ved Vestgrønland vurderer vi, at Royal Greenland og Polar Seafood overstiger grænsen på 33,3% under den nye opgørelsesmetode. Vi vurderer, at selskaberne skal frasalge mellem hhv. 7-13%-point og 1-7%-point af kvoten, jf. Tabel 8.

Tablet 8 De største ejerskab i det havgående rejefiskeri

Andel af TAC'en i det havgående forvaltningsområde ved Vestgrønland	Royal Greenland	Polar Seafood	Niisa Trawl	I alt
Nuværende metode	33%	29%	13%	
Ny metode*	40-47%	35-40%	13%	
- Ejerskabsgrænse	33,3%	33,3%	33,3%	
= Frasalg med ny metode	7-13%-point (3.250-6.510 tons)	1-7%-point (630-3.320 tons)	-	8-20%-point (3.880-9.830 tons)

Note: Tabellen viser en uofficiel opgørelse. Tallene angiver et gennemsnit for perioden 2013-2016. Tallene har været stort set konstante over perioden. For Royal Greenland er medejerskab i Ice Trawl Greenland A/S (50%) medregnet. For Polar Seafood er medejerskab i Qajaq Trawl A/S (50%) medregnet. Mængderne i tons er beregnet ud fra TAC'en for 2017. * Ejerskabsandelene under den nye opgørelse er opgjort som spændet fra det tilfælde, hvor selskaberne ikke vurderes at have bestemmende indflydelse i andre selskaber, til tilfældet, hvor de vurderes at have bestemmende indflydelse i alle datterselskaber og associerede selskaber.

Kilde: Copenhagen Economics baseret på Departementet for Fiskeri og Fangsts licenoversigt for 2013-2016 og ejerskab som angivet i selskabernes årsrapporter.

3.2 Samfundsøkonomiske effekter

Det er muligt, at Royal Greenland og Polar Seafood fremover kan omgå lovændringen gennem nye, lovlige selskabskonstruktioner. I så fald vil lovændringen ikke have en reel betydning bortset fra øgede administrative omkostninger for selskaberne.

Såfremt den nye ejerskabsopgørelsesmetode *ikke* kan omgås gennem nye selskabskonstruktioner, skaber den nye ejerskabsopgørelse en øget usikkerhed i erhvervet gennem flere forskellige særskilte effekter:

For det første skaber det en usikkerhed, at det er op til Naalakkersuisut at vurdere, om et selskab har bestemmende indflydelse over andre selskaber og dermed skal frasælge kvoteandele for at leve op til ejerskabsgrænserne. Usikkerheden ligger dels i, at det endnu ikke er afgjort, hvad der udgør bestemmende indflydelse og dels i, om kravene til bestemmende indflydelse ændres over tid.

For det andet kan et frasalg af kvoter fra Royal Greenland og Polar Seafood til enten andre nuværende selskaber i fiskeriet eller nye selskaber medføre et tab af ledelsesmæssige kompetencer og erfaring i disse selskaber på kort sigt. Eksempelvis vil et selskab, der i dag medejes af enten Royal Greenland og Polar Seafood, og som med den nye lovgivning må frasælges og fremover selvejes, miste rådgivningen og styringen fra Royal Greenland eller Polar Seafood. Det kan forringe driften og øge usikkerheden om disse selskaber for investorer. På længere sigt vil de nye ejere og nye indskydere af kapital i fiskeriet imidlertid styrke kompetenceniveauet og reducere usikkerheden igen.

For det tredje kan en spredning af ejerskabet øge usikkerheden, fordi det enkelte selskabs forretning bliver mindre diversificeret. I dag spreder Royal Greenland og Polar Seafoods fiskeri sig og en række forskellige fartøjer, arter og områder. Det mindsker risikoen om Royal Greenland og Polar Seafoods samlede forretning for investorer i dag. Der er en større risiko forbundet med mindre selskaber, der udelukkende fisker rejer med ét fartøj. En spredning af ejerskabet kan dermed øge den samlede usikkerhed i fiskeriet.

For det fjerde reduceres stabiliteten i råvareforsyningen til fabrikkerne. Det skyldes, at Royal Greenland og Polar Seafood i mindre grad end i dag vil kunne planlægge hvor og hvornår de enkelte fartøjer skal indhandle, hvis de ikke længere har ejerskab over fartøjerne.

Den øgede usikkerhed afspejles i et højere afkastkrav på investeringer i erhvervet. Det højere afkastkrav øger omkostningerne i fiskeriet gennem en højere rente på gælden og et højere afkastkrav på investeringer. Det bliver mindre attraktivt at investere i fartøjer, så investeringerne i erhvervet reduceres. Det lavere investeringsniveau har ikke en effekt på kort sigt, men på længere sigt bliver fiskeriet mindre kapitalintensivt og tilsvarende mere arbejdskraftintensivt: Fartøjerne bliver mindre og ældre, effektiviteten og overskuddene reduceres, og der skal flere ansatte til for at fiske kvoten. Den ekstra arbejdskraft, som nu efterspørges i fiskeriet, kommer fra andre dele af det grønlandske samfund. Da der ikke skabes ekstra indtægter i fiskeriet – her er indtægterne jo begrænsede af den samlede kvote – og indkomsterne falder i andre dele af den grønlandske økonomi, reduceres de samlede indkomster i Grønland (BNP).

Vi vurderer, at den nye ejerskabsopgørelse på langt sigt medfører et årligt fald i BNP på op til 19 mio. kr. og et fald i de offentlige indtægter fra fiskeriet på op til 13 mio. kr., såfremt den nye ejerskabsopgørelsesmetode ikke kan omgås, jf. Tabel 9.

Tabel 9 Samfundsøkonomiske effekter på langt sigt

Mio. kr.	BNP-bidrag	Offentlige finanser
Havgående fiskeri	0 - -0,3	0 - -10,1
Kystnært fiskeri	0 - -1,2	0 - -3,2
Fabrikker	0 - +1,5	-
Andre erhverv	0 - -18,6	-
I alt	0 - -18,6	0 - -13,3

Note: Effekterne er beregnet ud fra en stigning i WACC'en i fiskeriet og på fabrikkerne fra 10% til 11%. Effekterne på de offentlige finanser inkluderer selskabs- og udbytteskatter fra fiskeriet, rejeafgiften og overskud hos Royal Greenland. Forskellen på effekterne på BNP og på de offentlige finanser i det havgående fiskeri skyldes, at de højere renteudgifter sænker selskabsskatterne men ikke BNP. Der er en stor usikkerhed forbundet med beregningerne.

Kilde: Copenhagen Economics

3.3 Éngangsomfordeling af formuer

Såfremt den nye ejerskabsopgørelsesmetode ikke kan omgås gennem nye selskabskonstruktioner, vil der sandsynligvis ske en omfordeling af formuer fra Royal Greenland og Polar Seafood til nye ejere af kvoteandelene. Det vil netop ske i det tilfælde, hvor Royal Greenland og Polar Seafood ikke kan sælge kvoteandelene til en pris, der svarer til værdien af kvoterne for Royal Greenland og Polar Seafood. Hvis Royal Greenland og Polar Seafood eksempelvis kun kan sælge kvoteandelene til pris, der ligger 10% under værdien, mister Royal Greenland og Polar Seafood tilsammen en formue på mellem 60 og 150 mio. kr. En salgspris 20% under værdien vil ligeledes svare til et formuetab på 110-300 mio. kr.

Den højere usikkerhed i erhvervet påvirker effektiviteten i fiskeriet og dermed værdien af kvoterne. Det giver et yderligere tab af formue for alle aktører i erhvervet på samlet set 440 mio. kr., jf. Tabel 9.

Tabel 10 Omfordelingseffekter ved ny ejerskabsopgørelse

	Havgående		Kystnært		I alt
	Royal Green-land og Polar Seafood	Andre	Royal Green-land og Polar Seafood	Andre	
<i>Øget usikkerhed</i>					
Nuværende kvote, tons	42.645-36.698	6.579-12.525	23.974-15.240	13.159-21.893	
Nuværende værdi, kr. pr. kg	5,9		2,7		
Værdi med øget usikkerhed, kr. pr. kg	5,5		2,5		
Årlig effekt af øget usikkerhed, mio. kr.	-14 - -12	-4 - -2	-5 - -3	-5 - -3	
Samlet effekt af øget usikkerhed, mio. kr.	-250 - -215	-74 - -39	-95 - -60	-52 - -87	-436
<i>Omfordeling</i>					
Mængde, der omfordeles, tons	12.830 - 4.100		9.830 - 3.890		-
Værdi med øget usikkerhed, kr. pr. kg.	5,5		2,5		-
Årlig værdi af omfordeling ved 10% lavere salgspris, mio. kr.	-5 - -2	+2 - +5	-3 - -1	+1 - +3	-
Årlig værdi af omfordeling ved 20% lavere salgspris, mio. kr.	-11 - -4	+4 - +11	-6 - -2	+2 - +6	-
Samlet værdi af omfordeling ved 10% lavere salgspris, mio. kr.	-96 - -38	+38 - +96	-56 - -18	+18 - +56	0
Samlet værdi af omfordeling ved 20% lavere salgspris, mio. kr.	-191 - -76	+76 - +191	-113 - -36	+36 - +113	0
<i>Samlet effekt</i>					
Samlet formueændring ved 10% lavere salgspris	-346 - -253	-35 - +57	-151 - -78	-69 - +4	-436
Samlet formueændring ved 20% lavere salgspris	-442 - -291	+2 - +152	-207 - -96	-51 - +61	-436

Note: Mængderne, der skal frasælges, er baseret på Tabel 7 og Tabel 8. I beregningen af den samlede effekt i henholdsvis det kystnære og det havgående fiskeri har vi anvendt en tidsdiskonteringsfaktor på 6%.

Kilde: Copenhagen Economics baseret på data fra "Licensoversigt m. kvoteoplysninger" for årene 2013-2016

Det er tre mulige årsager til, at salgsprisen er lavere end værdien af kvoterne. *For det første* er det ikke sikkert, at værdien af kvoterne er lige så høj for potentielle købere som for de nuværende ejere af kvoterne. I så fald vil betalingsvilligheden hos køberne være lavere end værdien af kvoterne for de nuværende ejere, og salgsprisen vil også være lavere. I dette tilfælde vil der ske et samlet formuetab. *For det andet* kan de nuværende kvote-

ejere ende i en dårlig forhandlingssituation, når prisen skal bestemmes, da de er tvunget til at sælge inden for en given årrække og kun til grønlandske selskaber eller personer (på grund af fiskerilovens krav om 100% grønlandsk ejerskab i rejefiskeriet). Denne situation afhænger dog helt af den endelige model for frasalget. *For det tredje* kan det vise sig vanskeligt for mindre selskaber at finansiere beløb i den størrelsesorden. Kvoteandelene har dog en værdi, som gør det muligt for mindre selskaber at finansiere et køb med sikkerhed i kvoterne. Det reducerer risikoen for, at der ikke kan findes købere, der kan stille med den nødvendige kapital.

Kapitel 4

50/50-fordeling af TAC'en

I dag fordeles TAC'en for rejer ved Vestgrønland med 43% til den kystnære flådekomponent og 57% til den havgående flådekomponent. I lovforslaget ændres fordelingen, så TAC'en fordeles ligeligt (50/50) mellem de to flådekomponenter.

4.1 To scenarier for, hvordan kvoten fiskes

I dag sælger Royal Greenland og Polar Seafood årskvoter fra det havgående fiskeri til det kystnære svarende til, at fordelingen i kvotetrækket (altså det, der bliver fisket) mellem havgående og kystnært faktisk er ca. 50/50, jf. Tabel 11.

Tabel 11 Kvoteandele og kvotetræk i rejefiskeriet

	Kvoteandel		Kvotetræk	
	Kystnært	Havgående	Kystnært	Havgående
2013	43%	57%	49%	51%
2014	43%	57%	47%	53%
2015	43%	57%	51%	49%
Gns.	43%	57%	49%	51%

Note: Tabellen viser kvoteandele og kvotetrækket i rejefiskeriet ved Vestgrønland.

Kilde: Licensoversigter fra 2013-2015

Da kvoten allerede fiskes ca. 50/50 er det en nærliggende tanke, at lovforslaget ikke har de store samfundsøkonomiske effekter. Der er imidlertid god grund til at tro, at Royal Greenland og Polar Seafood fortsat vil sælge årskvoter fra det havgående fiskeri til det kystnære fiskeri selv med en 50/50-fordeling af kvoten, så *størstedelen* af kvoten dermed fiskes i det kystnære fremover. Salget af årskvoter til de kystnære fiskere sikrer nemlig i dag Royal Greenland og Polar Seafood (som ejer fabrikkerne) en *stabil* råvareforsyning til fabrikkerne til rimelige priser. Uden de bilaterale samarbejdsaftaler om råvareforsyning til en fast pris, vil Royal Greenland og Polar Seafood ikke længere have en sikkerhed for råvareforsyningen til fabrikkerne. Værdien af denne 'forsyningsikkerhed' for Royal Greenland og Polar Seafood kan overstige tabet fra, at kvoterne fiskes i det mindre effektive kystnære fiskeri i forhold til i det mere effektive havgående fiskeri.

Det er derfor muligt, at Royal Greenland og Polar Seafood vil fortsætte med at sælge årskvoter til det kystnære fiskeri selv med en 50/50-fordeling af TAC'en. I så fald vil de kystnære selskaber fiske en større andel af TAC'en end de nuværende 50% – vi vurderer denne andel til 55% af TAC'en.⁶

⁶ Grunden til at andelen er 55% og ikke 57% er, at Royal Greenland og Polar Seafood sandsynligvis begge vil tilpasse sine overskud af årskvoter internt, så deres kvotemængder i det kystnære fiskeri er uændret i forhold til i dag.

Lovforslaget indeholder imidlertid en indskærpelse i forhold til den nuværende praksis med at give dispensation til salg af årskvoter fra det havgående til det kystnære fiskeri. Ifølge lovforslaget kan Naalakkersuisut nu kun i ganske særlige situationer give dispensation til, at der må sælges årskvoter fra det havgående til det kystnære – nemlig kun hvis det sikrer, at råvareforsyningen til landanlæggene ikke udebliver i længere tid.

Hvis denne lovændring betyder, at Royal Greenland og Polar Seafood ikke længere kan sælge årskvoter fra det havgående fiskeri til det kystnære fiskeri, vil hver flådekomponent fiske netop deres del af TAC'en, nemlig 50% hver med en 50/50-fordeling af TAC'en, jf. Tabel 12.

Tabel 12 Kvotetrækket i rejefiskeriet i forskellige scenarier

	Fordeling af TAC'en	
	43/57	50/50
1. Med salg til det kystnære	I dag: K: 49%, H: 51%	K: 55%, H: 45%
2. Uden salg til det kystnære	K: 43%, H: 57%	K: 50%, H: 50%

Note: Tilfældet med 50/50-fordeling, hvor handel er tilladt, er beregnet under antagelse af, at Royal Greenland og Polar Seafood begge vil tilpasse sine overførsler af årskvoter internt, så deres kvotemængder i det kystnære fiskeri er uændret i forhold til i dag.

Kilde: Copenhagen Economics

4.2 Samfundsøkonomiske effekter

Vi har regnet på de samfundsøkonomiske effekter af lovforslaget i to scenarier, der svarer til kolonnen yderst til højre i Tabel 12. I begge scenarier fordeles reje-TAC'en 50/50 mellem de to flådekomponenter.

1. I det første scenarie kan Royal Greenland og Polar Seafood fortsat få dispensation til at sælge årskvoter til det kystnære fiskeri. I dette scenarie fiskes 55% af TAC'en i det kystnære fiskeri og 45% i det havgående fiskeri.
2. I det andet scenarie kan Royal Greenland og Polar Seafood ikke længere sælge årskvoter til det kystnære fiskeri. I dette scenarie fisker begge flådekomponenter 50% af TAC'en.

1. Samfundsøkonomiske effekter med fortsat salg af årskvoter fra det havgående til det kystnære fiskeri

I det første scenarie flyttes kvoten fra det konsoliderede og kapitalintensive havgående fiskeri, der fortrinsvist eksporterer direkte og har store overskud, til det mere arbejdskraftintensive kystnære fiskeri, der fortrinsvist indhandler til fabrikkerne til en lavere pris og har mindre overskud. Dermed reduceres det samlede overskud i fiskeriet.

Vi har illustreret betydningen af den nye kvotefordeling for driftsøkonomien for tre fartøjstyper. En mindre kvote til selskaberne i det havgående fiskeri giver en mindre omsætning og mindre driftsudgifter. Da en del af udgifterne er faste og dermed ikke påvirkes af

den mindre kvotemængde, reduceres overskuddet. Omvendt øges overskuddet hos selskaberne i det kystnære fiskeri, når de får mere kvote, jf. Tabel 13.

Tabel 13 Eksempler på effekten for udvalgte fartøjstyper

Fartøjets tonnage, BT	Kystnært		Kystnært		Havgående	
	209		810		2.772	
	I dag	50/50	I dag	50/50	I dag	50/50
Kvotens tons	1.300	1.512	2.400	2.791	5.800	5.088
Eksport, tons	0	0	0	0	4.600	4.035
Indhandling, tons	1.300	1.512	2.400	2.791	1.200	1.053
Omsætning, mio. kr.	15	17	40	47	170	149
Variable omkostninger, mio. kr.	8	9	24	28	100	88
Faste omkostninger, mio. kr.	1,3	1,3	4,2	4,2	20	20
Afskrivninger og renter, mio. kr.	2,8	2,8	2,9	2,9	10	10
Overskud før skat, mio. kr.	3,0	4,2	9,0	11,6	40	31

Note: For fartøjerne i det kystnære fiskeri øges kvoten med 16% (7/43), og for fartøjet i det havgående fiskeri reduceres kvoten med 13% (7/57). Tallene for situationen i dag tager udgangspunkt i regnskabsoplysninger for de enkelte fartøjer i perioden 2013-2015. Tallene er opgjort som gennemsnit for hver fartøjstype, men er afrundet af fortrolighedshensyn.

Kilde: Copenhagen Economics

Når vi laver en tilsvarende beregning for alle fartøjer i rejefiskeriet, baseret på faktiske regnskabsoplysninger fra hvert fartøj, finder vi, at det samlede overskud i fiskeriet falder med 17 mio. kr., jf. Tabel 14. Faldet afspejler, at omkostningerne ved at fiske et kilo rejer er højere i det kystnære fiskeri end i det havgående fiskeri.

Tabel 14 Samfundsøkonomiske effekter på kort sigt

Mio. kr.	Overskud før skat	BNP-bidrag	Offentlige finanser
Havgående fiskeri	-38	-67	-51
Kystnært fiskeri	+21	+42	+21
Fabrikker	-	+13	+6
I alt	-17	-12	-24

Note: Effekterne på de offentlige finanser inkluderer selskabs- og udbytteskatter fra fiskeriet, rejefgiften og overskud hos Royal Greenland. Der er en stor usikkerhed forbundet med beregningerne.

Kilde: Copenhagen Economics

Når overskuddene falder, reduceres indtægterne til det offentlige fra selskabsskatter og overskud hos Royal Greenland. Indtægterne fra rejefgifterne falder også, da en mindre del af kvoten eksporteres direkte. Samlet set sker der et tab på de offentlige finanser på 24 mio. kr. per år.

Da der skal bruges mere arbejdskraft i det kystnære fiskeri end i det havgående fiskeri, stiger efterspørgslen efter arbejdskraft i fiskeriet. Da en større del af kvoten indhandles i det kystnære fiskeri, øges indhandlingen til fabrikkerne og efterspørgslen efter arbejdskraft på fabrikkerne. På kort sigt reducerer den øgede beskæftigelse i fiskeriet og den ekstra indhandling til fabrikkerne arbejdsløsheden. På længere sigt skabes der, under vores antagelser, ikke ekstra beskæftigelse samlet set. Den ekstra produktion på fabrikkerne flytter blot personer, der allerede er i beskæftigelse til et nyt job på fabrikkerne.⁷ Samtidig tilpasser selskaberne deres fartøjer til den nye kvotemængde på længere sigt ved løbende at træffe andre investeringsbeslutninger, end de ellers ville have gjort. Når vi tager højde for denne tilpasning af arbejdsstyrken og kapitalapparatet, finder vi, at BNP falder med 46 mio. kr., jf. Tabel 15.

Tabel 15 Samfundsøkonomiske effekter på langt sigt

Mio. kr.	BNP-bidrag	Offentlige finanser
Havgående rejefiskeri	-104	-40
Kystnært rejefiskeri	+45	+6
Rejefabrikker	+19	-
Andre erhverv	-5	-
I alt	-46	-34

Note: Effekterne på de offentlige finanser inkluderer selskabs- og udbytteskatter fra fiskeriet, rejeafgiften og overskud hos Royal Greenland. Der er en stor usikkerhed forbundet med beregningerne.

Kilde: Copenhagen Economics

2. Samfundsøkonomiske effekter uden salg af årskvoter fra det havgående til det kystnære fiskeri

I det andet scenarie sker der ikke en ændring i hvem, der fisker kvoten. Til gengæld opstår der en øget usikkerhed om råvaretilførslen hos Royal Greenland og Polar Seafood, fordi Royal Greenland og Polar Seafood ikke længere har mulighed for at opretholde længerevarende samarbejdsaftaler med selskaber i det kystnære fiskeri gennem salg af årskvoter.

Usikkerheden øger afkastkravet på fabrikkerne, som gør det mindre attraktivt at investere i fabrikkerne. På kort sigt har det ikke en effekt, men på langt sigt betyder det mindskede investeringsniveau, at der skal bruges mere arbejdskraft på at forarbejde rejerne på fabrikkerne. Der sker derfor et skifte i beskæftigelsen fra det øvrige samfund til fabrikkerne, hvilket afspejler sig i et fald i bruttonationalproduktet (BNP) på 1,5 mio. kr. på langt sigt, jf. Tabel 16.

⁷ Hvis den øgede indhandling i stedet reducerer den strukturelle ledighed, vil de ekstra A-skatteindtægter og den sparede understøttelse modsvare de lavere indtægter fra selskabsskatter og rejeafgiften. Det kan fx være tilfældet, hvis der er strukturelle barrierer for at skabe erhvervsudvikling og jobs i byggerne.

Tabel 16 Samfundsøkonomiske effekter på langt sigt

	BNP-bidrag	Offentlige finanser
Havgående rejefiskeri	-0,3	-0,1
Kystnært rejefiskeri	-1,1	-0,5
Rejefabrikker	+1,4	-
Andre erhverv	-1,5	-
I alt	-1,5	-0,6

Note: Tabellen viser effekterne af at øge WACC'en hos rejefabrikkerne fra 10% til 11%. Effekterne på de offentlige finanser inkluderer selskabs- og udbytteskatter fra fiskeriet, rejeafgiften og overskud hos Royal Greenland. Der er en stor usikkerhed forbundet med beregningerne.

Kilde: Copenhagen Economics

4.3 Éngangsomfordeling af formuer

En 50/50-fordeling vil medføre en omfordeling af kvoter fra selskaber med kvoteandele i fortrinsvis det havgående fiskeri til selskaber med kvoteandele i det kystnære fiskeri.

Værdien af et kilo kvote er større i det havgående fiskeri end i det kystnære fiskeri. Det skyldes, at det havgående fiskeri er mere effektivt end det kystnære. Derfor overstiger tabet i det havgående fiskeri gevinsten i det kystnære fiskeri.

Effektiviteten i fiskeriet og dermed værdien af kvoterne afhænger af, om der fortsat vil gives dispensation til salg af årskvoter fra det havgående fiskeri til det kystnære fiskeri trods indskærpelsen i lovforslaget. Vi har derfor opgjort effekterne som et spænd imellem de to scenarier beskrevet ovenfor.

Vi vurderer, at selskaber i det havgående fiskeri mister en værdi på mellem 630 mio. kr. og 800 mio. kr., mens selskaber i det kystnære fiskeri vinder mellem 210 og 270 mio. kr., jf. Tabel 17.

Tabel 17 Omfordelingseffekter af 50/50-fordeling af TAC'en

	Havgående		Kystnært		I alt
	Royal Green-land og Polar Seafood	Andre	Royal Green-land og Polar Seafood	Andre	
<i>Produktivitetsændringer</i>					
Nuværende kvote, tons	36.699	12.525	15.817	21.315	
Nuværende værdi, kr. pr. kg	5,9		2,7		
Værdi med ny produktivitet, kr. pr. kg	5,6-5,8		2,6-2,7		
Årlig effekt af ny produktivitet, mio. kr.	-9 - 0	-3 - 0	-2 - -1	-2 - -1	
Samlet effekt af ny produktivitet, mio. kr.	-160 - -4	-55 - -1	-28 - -8	-38 - -11	-281 - -25
<i>Omfordeling</i>					
Mængde, der omfordes, tons	-4.507	-1.538	2.575	3.470	
Værdi med ny produktivitet, kr. pr. kg	5,6-5,8		2,6-2,7		
Årlig værdi af omfordeling, mio. kr.	-25,3 - -26,3	-8,6 - -9,0	+6,7 - +6,9	+9,1 - +9,3	
Samlet værdi af omfordeling, mio. kr.	-446 - -465	-152 - -159	+119 - +122	+161 - +165	-319 - -337
<i>Samlet effekt</i>					
Samlet formueændring	-607 - -469	-207 - -160	+91 - +114	+123 - +154	-600 - -362

Note: I beregningen af den samlede effekt i henholdsvis det kystnære og det havgående fiskeri har vi anvendt en tidsdiskonteringsfaktor på 6%.

Kilde: Copenhagen Economics

I beregningen har vi taget højde for, at en stor del af kvoten blot omfordes internt hos Polar Seafood og Royal Greenland, som begge ejer kvoteandele i både det havgående og kystnære fiskeri. Da både Polar Seafood og Royal Greenland ejer en større andel af kvoten i det havgående fiskeri end i det kystnære fiskeri, vil begge dog samlet set miste kvote.

Kapitel 5

Opsigelsesvarsel på fem år

Med indeværende lovforslag kan licenserne fremover ved Inatsisartutlov gøres tidsbegrænsede med et varsel på fem år.

Det er allerede i dag muligt at tilbagekalde de tidsbegrænsede licenser med et 'behørigt varsel'. Et 'behørigt varsel' kan i princippet være helt ned til blot et eller to år, så på den måde giver lovforslaget selskaberne en sikkerhed for, at der *mindst* vil gå fem år, før licenserne tilbagekaldes. Hvis selskaberne indtil nu har disponeret ud fra en stor risiko for, at licenserne gøres tidsbegrænset med et meget kort varsel, kan lovforslaget *mindske* usikkerheden i erhvervet og føre til en højere effektivitet på langt sigt.

Vi tillægger imidlertid lovforslaget en anden fortolkning, nemlig at det er det første skridt mod rent faktisk at tilbagekalde licenserne. Vi antager, at selskaberne i dag betragter licenserne som tidsbegrænsede, og at selskaberne ser lovforslaget som et skifte fra et regime med tidsbegrænset ejerskab til et regime med tidsbegrænset ejerskab. Når der sættes et konkret antal år på opsigelsesvarslet, vil selskaberne altså betragte det som en markant stigning i risikoen for, at licenserne rent faktisk tilbagekaldes.

Fastsættelsen af opsigelsesvarslet øger dermed i sig selv usikkerheden om den fremtidige kvote blandt selskaberne i fiskeriet. Da investeringerne i fiskeriet er langsigtede, vil risikoen for ændringer i kvoterne selv efter fem år fra det tidspunkt, hvor licenserne gøres tidsbegrænsede, gøre det mindre attraktivt at investere i fiskeriet i dag.

5.1 Hvor meget stiger usikkerheden?

En nyttig måde at måle usikkerheden på er den *risikopræmie*, en investor vil kræve efter lovændringen. Hvis det skal være en attraktiv investering at købe fx en ny rejjetrawler, skal det forventede afkast på investeringen overstige det risikofrie afkast, som man altid kan opnå ved at investere i fx statsobligationer, plus en risikopræmie, der dækker over den generelle risiko i fiskeriet om fx verdensmarkedspriser og TAC. Hvis licenserne gøres tidsbegrænsede, skal afkastet derudover dække over den yderligere risiko ved, at man nu ikke længere kan vide sig sikker på en fast andel af kvoten, og dermed indtjening, fremover.⁸

For at vurdere stigningen i afkastkravet med muligheden for, at licenserne fremover kan gøres tidsbegrænsede med et varsel på fem år, dvs. *risikopræmien*, opstiller vi i dette afsnit et teoretisk budget for en investering i en ny rejjetrawler i hhv. det havgående og kystnære rejfiskeri under forskellige reguleringsformer.

⁸ Hvis et fartøj lånefinansieres, giver en højere risikopræmie højere låneomkostninger. Hvis et fartøj finansieres med egenkapital, giver en højere risikopræmie en højere *alternativomkostning*, dvs. at man kan opnå et højere forventet afkast ved at foretage en anden investering med samme risiko.

Risikopræmien afhænger af den konkrete model for tilbagekaldelse, genuddeling og omsættelighed af kvoterne. For at simplificere beregningerne, antager vi, at kvoterne fortsat vil være omsættelige. Med omsættelige kvoter kan licenshaverne købe sine tilbagekaldte kvoteandele tilbage igen fra de nye aktører, der får tildelt kvoteandelene. Genuddelingen resulterer dermed først og fremmest i en omfordeling af formuer fra de nuværende licenshavere til nye licenshavere. Der kommer ikke flere aktører i fiskeriet samlet set.

Usikkerheden for licenshaverne består i, at der efter fem år er en sandsynlighed for, at de skal betale for at købe sine kvoteandele tilbage.

Med fx 25-årige licenser, der tilbagekaldes med $1/25$ årligt, er der en *årlig* risiko for at få frataget $1/25$ af sin kvoteandel, hvis licenserne gøres tidsbegrænsede. I vores eksempel for et fartøj i det havgående rejefiskeri med en kvote på 9.000 tons, er den årlige værdi af de 9.000 tons (ressourcerenten) 16,6 mio. kr., hvis der ikke er nogen risiko for at miste hele sin kvote. Selskabet kan med en vis sandsynlighed risikere at skulle betale $1/25$ af dette beløb årligt for at købe sin kvote tilbage fra nye aktører. Hvis der er en 25% sandsynlighed for, at licenserne gøres tidsbegrænsede, og hvis der samtidig er en 25% sandsynlighed for, at kvoten genuddeles til nye aktører, falder det forventede årlige overskud efter fem år fra 34,6 mio. kr. til 34,1 mio. kr. Det svarer til, at afkastet på en investering i et nyt fartøj i det havgående fiskeri falder fra 18,2% i dag til mellem 18,0% med lovforslaget. Det medfører en risikopræmie på 0,2%-point, jf. Tabel 18.

Tabel 18 Investering i et nyt fartøj i det havgående rejefiskeri

	(1)	(2)	(3)	(4)	(5)	(6)
Sandsynlighed for at licenserne gøres tidsbegrænsede		25%	25%	25%	25%	50%
Varighed af licenser, år	I dag	25	10	25	10	10
Årlig risiko for genuddeling til nye aktører		25%	25%	25%	25%	25%
Risiko for at miste hele sin kvoteandel		0%	0%	5%	5%	5%
Årskvote, tons	9.000	9.000	9.000	9.000	9.000	9.000
Omsætning, mio. kr.	123	123	123	123	123	123
Variable omkostninger, mio. kr.	-75	-75	-75	-75	-75	-75
Faste omkostninger, mio. kr.	-13	-13	-13	-13	-13	-13
Forventet EBITDA, mio. kr. (første fem år)	34,6	34,6	34,6	34,6	34,6	34,6
Ressourcerente		16,6	16,6	16,6	16,6	16,6
Forventet betaling for kvoteandele		0,5	0,8	0,5	0,8	1,5
Forventet EBITDA, mio. kr. (efterfølgende)		34,1	33,9	32,4	32,1	31,4
Afkast	18,2%	18,0%	18,0%	17,6%	17,5%	17,3%
Risikopræmie ift. i dag (%-point)		+0,1%	+0,2%	+0,6%	+0,6%	+0,9%

Note: Tallene er baseret på priser og omkostninger for en fabrikstrawler i 2011. Det forventede afkast viser den interne rente før skat ved en investering i et nyt fartøj til 250 mio. kr. med en afskrivningsperiode på 15 år (og scrapværdi på 75 mio. kr.). TAC og verdensmarkedspriser antages at være konstante over hele afskrivningsperioden.

Kilde: Copenhagen Economics

Med en 10-årig løbetid på kvoterne kan selskabet årligt risikere at miste $1/10$ af sine kvoteandele hvert år. Den forventede betaling for kvoterne er derfor højere i dette scenarie, og overskuddet er mindre. En stigning i sandsynligheden for, at licenserne gøres tidsbe-

grænsede, at kvoterne genuddeles til nye aktører, eller at man mister hele sine kvoteandel reducerer ligeledes det forventede overskud. Vores regneeksempel viser, at afkastet på en investering i et nyt fartøj i det havgående fiskeri falder fra 18,2% i dag til mellem 17,3%-18,0%. Dette medfører en øget risikopræmie på mellem 0,1-0,9%-point i det havgående rejefiskeri, jf. Tabel 18.

En tilsvarende beregning for en investering i et større fartøj i det kystnære rejefiskeri viser, at afkastet på investeringen falder fra 10,9% i dag til mellem 10,0%-10,7%. Dette betyder en øget risikopræmie på 0,1-0,9%-point i det kystnære rejefiskeri, jf. Tabel 19.

Tabel 19 Investering i et nyt fartøj i det kystnære rejefiskeri

	(1)	(2)	(3)	(4)	(5)	(6)
Sandsynlighed for at licenserne gøres tidsbegræn- sede		25%	25%	25%	25%	50%
Varighed af licenser, år	I dag	25	10	25	10	10
Årlig risiko for genuddeling til nye aktører		50%	50%	50%	50%	50%
Risiko for at miste hele sin kvoteandel		0%	0%	5%	5%	5%
Årskvot, tons	6.000	6.000	6.000	6.000	6.000	6.000
Omsætning, mio. kr.	38	38	38	38	38	38
Variable omkostninger, mio. kr.	-21	-21	-21	-21	-21	-21
Faste omkostninger, mio. kr.	-7	-7	-7	-7	-7	-7
Forventet EBITDA, mio. kr. (første fem år)	9,7	9,7	9,7	9,7	9,7	9,7
Ressourcerente		2,5	2,5	2,5	2,5	2,5
Forventet betaling for kvoteandele		0,2	0,2	0,2	0,2	0,5
Forventet EBITDA, mio. kr. (efterfølgende)		9,5	9,4	9,0	9,0	8,7
Afkast	10,9%	10,7%	10,7%	10,3%	10,2%	10,0%
Risikopræmie ift. i dag (%-point)		+0,1%	+0,2%	+0,6%	+0,7%	+0,9%

Note: Tallene er baseret på priser og omkostninger for en kystnær fabrikstrawler i 2011. Det forventede afkast viser den interne rente før skat ved en investering i et nyt fartøj til 110 mio. kr. med en afskrivningsperiode på 15 år (og scrapværdi på 40 mio. kr.). TAC og verdensmarkedspriser antages at være konstante over hele afskrivningsperioden.

Kilde: Copenhagen Economics

Disse investeringseksempler viser effekterne på *det forventede afkast* af en investering. Foruden faldet i det forventede afkast øger usikkerheden også *variansen* eller *risikoen* på investeringen. Det giver en risikopræmie i forhold til i dag, der er højere end angivet i tabellerne. I det følgende viser vi derfor spændet i effekterne fra det tilfælde, hvor de gennemsnitlige kapitalomkostninger (WACC) i fiskeriet stiger fra de nuværende ca. 10% til 11%, til det tilfælde, hvor de gennemsnitlige kapitalomkostninger stiger helt op til 17,5%.

5.2 Samfundsøkonomiske effekter

Den øgede usikkerhed afspejles i et højere afkastkrav fra investorer i fiskeriet. Det højere afkastkrav gør det mindre attraktivt at eje og investere i fartøjer i fiskeriet. *På længere sigt* bliver fiskeriet dermed mindre kapitalintensivt og tilsvarende mere arbejdskraftintensivt. Fartøjerne bliver mindre og ældre, effektiviteten og overskuddene reduceres, og der skal flere ansatte til for at fiske kvoten. Den ekstra arbejdskraft, som nu efterspørges i fiskeriet, kommer fra andre dele af det grønlandske samfund. Da der ikke skabes ekstra

indtægter i fiskeriet – her er indtægterne jo begrænsede af den samlede kvote – og indkomsterne falder i andre dele af den grønlandske økonomi, reduceres de samlede indkomster i Grønland (BNP).

Vi vurderer, at opsigelsesvarslet på langt sigt medfører et årligt fald i BNP på mellem 17 mio. kr. og 124 mio. kr. og et fald i de offentlige indtægter fra fiskeriet på mellem 13 og 91 mio. kr., jf. Tabel 20.

Tabel 20 Samfundsøkonomiske effekter på langt sigt

Mio. kr.	BNP	Offentlige finanser ¹
Havgående fiskeri	-1,8 - 0	-69,3 - -9,9
Kystnært fiskeri	-7,7 - -0,1	-21,3 - -2,7
Fabrikker	+9,6 - +0,1	-
Andre erhverv	-123,5 - -17,1	-
I alt	-123,5 - -17,1	-90,6 - -12,7

Note: Effekterne er beregnet ud fra en stigning i WACC'en i fiskeriet og på fabrikkerne fra 10% til 11% i det nedre spænd og en stigning i WACC'en i fiskeriet og på fabrikkerne fra 10% til 17,5%. Effekterne på de offentlige finanser inkluderer selskabs- og udbytteskatter fra fiskeriet, rejseafgiften og overskud hos Royal Greenland. Der er en stor usikkerhed forbundet med beregningerne.

Kilde: Copenhagen Economics

Bilag A

Data

Analysen er baseret på regnskabsoplysninger for ca. 25 fartøjer for årene 2013-2015, som vi har modtaget fra Departementet for Fiskeri og Fangst. Datasættet indeholder oplysninger om kvote, fangst, eksport og indhandling for hvert fartøj, samt oplysninger om indtægter og udgifter. Datasættet er dækkende for alle kystnære og havgående fartøjer med kvotetræk i årene 2013-2015.

Manglende oplysninger og databehandling

For alle fartøjer har vi oplysninger om fartøjets karakteristika (fx bruttotonnage), kvotetræk samt indhandlingsværdier fra GFLK. For halvdelen af fartøjerne findes der kun regnskabsoplysning på selskabsniveau. Datasættet er 100% dækkende i det havgående fiskeri for alle år.⁹ De manglende oplysninger i det kystnære fiskeri har via estimeret via de regnskabsoplysninger, der findes i datasættet og under betingelse af, at summen af fx omsætningen for alle fartøjer inden for hvert selskab er lig den samlede omsætning for de pågældende selskab.

Datasættet på fartøjsniveau indeholder ikke oplysninger om selskabernes egenkapital, i stedet har vi brugt oplyste kostpriser for fartøjer som en proxy for den initiale investering foretaget i produktionen. Resultaterne er sammenholdt med kobling af egenkapital fra selskabernes regnskabsdata, hvilket leverer lignende resultater.

For at analysere de specifikke konsekvenser for Royal Greenland og Polar Seafood, har vi vægtet hvert fartøj med hhv. Royal Greenland og Polar Seafoods direkte ejerandel i selskabet.

Sammenligning med statistiske oplysninger

Efter ovenstående databehandling er den samlede eksportværdi i datasættet 173 mio. kr. i det kystnære fiskeri og 840 mio. kr. i det havgående fiskeri, målt som gennemsnit fra 2013-2015. Til sammenligning opgør Grønlands Statistik eksportværdien i det havgående rejefiskeri til 663 mio. kr. Indhandlingsværdierne i datasættet afviger ligeledes fra Grønlands Statistiks opgørelse, jf. Tabel 21.

⁹ Dog er fartøjet Polar Qaasiut benyttet delvist af Imartuneq Trawl til kystnær fangst og delvist af Polar Seafood til havgående fangst for 2014 og 2015. Vi har benyttet Imartuneq Trawls årsregnskab for 2014 og 2015 for at isolere det kystnære brug af fartøjet.

Tabel 21 Eksport og indhandling i fiskeriet

	Indhandling		Eksport	
	Regnskabsdata	Grønlands Statistik ¹	Regnskabsdata	Grønlands Statistik ²
Kystgående rejefiskeri	357 mio. kr.	254 mio. kr.	173 mio. kr.	-
Havgående rejefiskeri	85 mio. kr.	76 mio. kr.	840 mio. kr.	663 mio. kr.
Rejefiskeri i alt	442 mio. kr.	331 mio. kr.	1.013 mio. kr.	-

Note: Tallene er gennemsnit for perioden 2013-2015. 1) Grønlands Statistik, *Fiskeri 2016*. 2) Grønlands Statistik, *Fangst af fisk og skaldyr i havgående fiskeri*, FID008.

Kilde: Copenhagen Economics baseret tal fra Departementet for Fiskeri og Fangst samt Grønlands Statistik

Afvigelserne kan skyldes forskelle i timing og opgørelsesmetode, fx om ekstraordinære udbetalinger til sidst på året medregnes.

Input til produktionen i fiskeriet

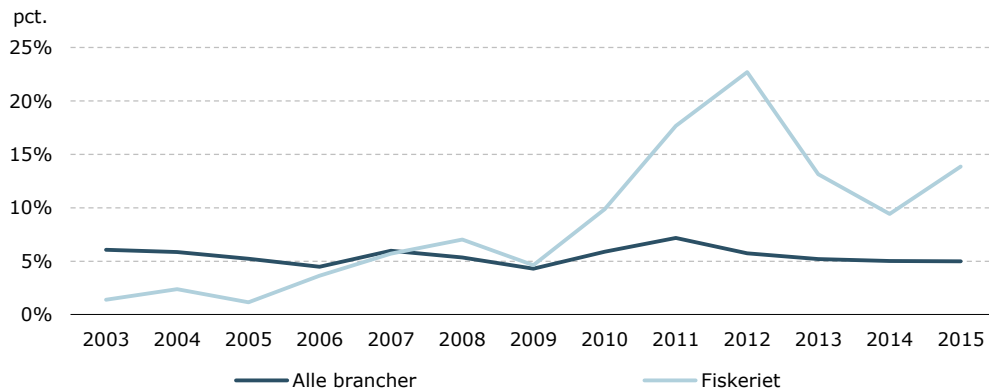
Vi har baseret vores beregninger på regnskabsoplysningerne på fartøjsniveau og ikke på Grønlands Statistiks tal for eksport og indhandling. Vi har brugt et gennemsnit af regnskabsoplysningerne fra 2013-2015 til at opgøre indtægterne fra hhv. eksport og indhandling, lønudgifter, øvrige driftsudgifter og afskrivninger og netto-renteudgifter for hhv. det kystnære og havgående rejefiskeri.

Beregning af ressourcerenten

Aflønningen af naturressourcerne i fiskeriet (*ressourcerenten* eller det *ekstraordinære* overskud) er en teoretisk størrelse, som må beregnes. Vi har beregnet ressourcerenten som resultat før skat – 6% * egenkapitalen, og kapitalaflønningen har vi beregnet som renter og afskrivninger + 6% * egenkapitalen.

De 6% * egenkapital er et udtryk for en standardforrentning af kapitalapparatet. De 6% svarer til de vægtede omkostningerne til kapital (WACC) i alle erhverv i Grønland for årene 2003-2015, jf. Figur 9.¹⁰

¹⁰ Grønlands Statistik, *Regnskabsstatistik for virksomheder efter branche og regnskabsposte*, ESDRESBAL

Figur 9 Historisk udvikling i WACC'en

Note: WACC beregnet som de vægtede kapitalomkostninger mellem afkastet på egenkapital (resultat før skat delt med egenkapital) samt omkostninger til både kort og langfristede gældsforpligtelser (renteudgifter delt med samlet gæld). Gennemsnittet for alle brancher er 5,5%, mens det for fiskeriet er 9,3%.

Kilde: Grønlands Statistik, ES-DNGL

I beregningerne af effekterne af øget usikkerhed, bruger vi en antagelse om de vægtede omkostninger til kapital (WACC) og afskrivningsraten i fiskeriet. Begge disse antagelser er ligeledes baseret på historiske regnskabsoplysninger fra fiskeriet, jf. ovenstående figur.

Vi antager, at de vægtede omkostninger til kapital (WACC) i både det havgående og kystnære fiskeri er 10%, og at afskrivningsraten er 7% i både det havgående og kystnære fiskeri.

Boks 4 Ressourcerenten og værdien af kvoterne

Ressourcerenten

For virksomheder der bruger naturressourcer som input i produktionen, eksempelvis fiskerier, mineselskaber etc., vil virksomhederne på lang sigt have et overskud, der ligger over det gennemsnitlige overskud i andre brancher. Det overnormale overskud i disse virksomheder, skyldes at naturressourcer som eksempelvis fisk, også bliver aflønnet. Dette kaldes ressourcerenten. Ressourcerenten er et udtryk for den værdi, inputtet af naturressource har for økonomien. Det betyder også at ressourcerenten tæller med i eksempelvis BNP på lige fod med lønninger og brug af kapital.

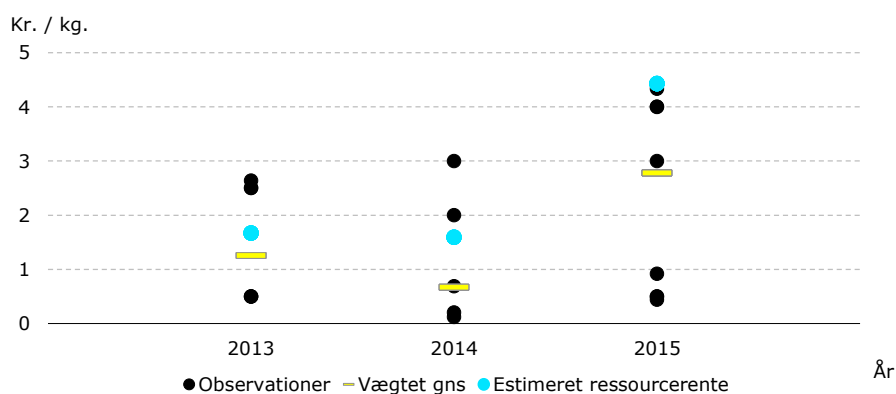
Værdien af en kvote

Mængden af fisk, en given virksomhed kan fiske, bestemmes af den årlige kvote. Værdien af kvoten kan teoretisk beregnes som de tilbagediskonterede ressourcerenter i kvotens løbetid. Da kvoterne i det grønlandske rejefiskeri er tidsubegrænsede, kan værdien af kvoterne teoretisk opgøres som de tilbagediskonterede ressourcerenter i al fremtid.

Ressourcerenten i dag

Vi har estimeret ressourcerenten i det kystnære fiskeri til 2,7 kr. per kg og i det havgående fiskeri til 5,9 kr. per kg i 2017 jf. ovenstående beskrivelse. Når vi sammenligner de estimerede ressourcerenter med udgifterne til køb af årskvoter oplyst i regnskaberne i det kystnære fiskeri, finder vi tal i samme størrelsesorden, jf. figur herunder.

Estimeret pris for et kg årskvoter i det kystnære rejefiskeri



Kilde: Data for kvotehandler samt årsregnskaber for det kystnære rejefiskeri

Produktionsteknologier på fabrikkerne og i resten af økonomien

Vi har ikke modtaget oplysninger om økonomien hos rejefabrikkerne. Vi har derfor benyttet oplysninger om branchen 'Føde- drikke og tobaksvarer' fra Grønlands Statistiks input-outputtabel fra 2013 til at opgøre lønudgifter, øvrige driftsudgifter og afskrivninger og netto-renteudgifter for fabrikkerne. Det har vi gjort ved at antage, at hver af disse kategorier udgør samme andel af indhandlingsværdien (som vi kender fra vores regnskabsoplysninger fra fiskeriet) som i 2013.

Produktionsteknologien i resten af økonomien er baseret på Grønlands Statistiks nationalregnskab fra 2015.

Opskalering til 2017

Ud fra gennemsnittet i fartøjsdata for perioden 2013-2015, har vi skaleret alle data op til 2017 ud fra indhandlings- og eksportværdier og størrelsen på kvoten i hhv. det havgående og kystnære rejefiskeri. Rejefabrikkerne er skaleret op efter det samlede indhandlingsværdi.

Makroøkonomisk konsistens

For at sikre konsistens mellem alle tal har vi ud fra ovenstående kilder og Grønlands Statistiks nationalregnskab opstillet en 'mini'-input-outputtabel for den grønlandske økonomi i 2017 med brancherne kystnært rejefiskeri, havgående rejefiskeri, rejefabrikker og resten af økonomien, jf. Tabel 22.

Tabel 22 Kalibrerede produktionsteknologier

Mio. kr.	Kystnære fiskeri	Havgående fiskeri	Fabrikker	Resten af økonomien	I alt
Eksport	253	1.214	-	-	1.468
Indhandling	474	97	-	-	571
Output i alt	728	1.312	953	11.946	14.938
Arbejdskraft (lønninger)	208	313	199	8.308	9.028
Ressourcerente (naturressourcer)	90	304	0	0	394
Kapital (afskrivninger, renter og standardafkast)	88	198	16	3.638	3.941
Input af rejer	0	0	571	0	571
Andre driftsomkostninger (varer og tjenester)	341	496	167	0	1.004
Input i alt	728	1.312	953	11.946	14.938

Kilde: Copenhagen Economics

Ressourcerenten udgør 23% af omsætningen i det havgående fiskeri mod 12% i det kystnære fiskeri. Det skyldes en højere effektivitet i de havgående erhverv fra stordriftsfordele.

Bilag B

Antagelser i beregningerne

Herunder beskriver vi kortfattet antagelserne i beregningerne af de samfundsøkonomiske effekter på langt sigt.

Produktionsteknologi i fiskeriet

Vi antager, at det kræver fire typer produktionsfaktorer at fange fisk og skaldyr: Arbejdskraft, kapital (dvs. et fartøj), naturressourcer (fisk og skaldyr) og varer og tjenester (fx benzin, emballage og fragt). Aflønningerne til hver af disse fire produktionsfaktorer har vi kalibreret ud fra ovenstående datagrundlag.

Hvis der er stordriftsfordele i fiskeriet, giver en større kvote per selskab et større overskud per kg kvote. Regnskabsoplysninger fra 2013-2015 peger på, at der er stordriftsfordele i det kystnære rejefiskeri.

Vi modellerer stordriftsfordele ved at antage, at en fast andel af omkostningerne til køb af varer og tjenester er faste omkostninger, dvs. uafhængige af produktionen.¹¹ Vi har kalibreret denne andel til at afspejle regnskabsoplysningerne fra det kystnære rejefiskeri i figurerne ovenfor og antager samme andel for det kystnære fiskeri efter hellefisk og det havgående rejefiskeri.

Vi antager, at det ikke er muligt at øge værdien af ressourcen ved at bruge mere kapital og arbejdskraft. Til gengæld er kapital og arbejdskraft substitutter for hinanden (med en transformationselasticitet på 1,2). Det betyder at fiskeriet kan skifte fra at være kapitalintensivt (som det havgående rejefiskeri i dag) til at være arbejdskraftintensivt (som det kystnære fiskeri efter hellefisk er i dag). Til gengæld skal man altid bruge (den variable del af) varer og tjenester i et fast forhold med ressourcen.

Vi antager, at en konstant andel af produktionen i fiskeriet indhandles til fabrikkerne.

Produktionsteknologi hos fabrikkerne og i øvrige brancher

Vi antager, at det kræver fire typer produktionsfaktorer at forarbejde fisk og skaldyr på fabrikkerne: Arbejdskraft, kapital (dvs. selve fabrikken), de indhandlede råvarer fra fiskeriet og varer og tjenester (fx energi, emballage og fragt). Aflønningerne til hver af disse fire produktionsfaktorer har vi kalibreret ud fra ovenstående datagrundlag.

Produktionen i de øvrige brancher i Grønland er kendetegnet ved fuldkommen konkurrence, ingen naturressourcer og en standard produktionsteknologi (med en transformationselasticitet mellem kapital og arbejdskraft på 1), som vi har kalibreret baseret på input-outputtabellen fra 2013.

¹¹ Stordriftsfordelene kan fx vise sig ved, at et stort fartøj kan fange mere end et lille, fordi det både kan opnå et større udbytte pr. fisketime og fiske flere timer om året. Det kan fx slæbe et større trawl, være længere tid på fangstpladsen og er mindre følsomt over for vejrforhold og is. Stordriftsfordele kan også komme til udtryk gennem lavere variable omkostninger, fordi man har mulighed for en højere grad af specialisering og effektivisering i produktionsprocessen. Endelig kan fordelene vise sig i en højere kvalitet af produktet, fx fordi man med et stort skib har bedre faciliteter til håndtering og opbevaring af fisk.

Eksportpriser

Vi antager, at produktionen i Grønland ikke påvirker eksportpriserne, dvs. at de grønlandske producenter ikke kan påvirke verdensmarkedspriserne.

Adfærd på langt sigt

Vi antager, at der er fuldkommen konkurrence i fiskeriet og blandt fabrikkerne, og at fiskeriselskaberne og fabrikkerne begge maksimerer sine overskud. Det betyder, at fiskeriselskaberne og fabrikkerne til enhver tid tilpasser hver af sine produktionsfaktorer, så værdien af marginalproduktet (dvs. den ekstra omsætning ved én enhed ekstra produktionsfaktor) er lig prisen på den pågældende produktionsfaktor.

Prisen på kapital er lig det risikofrie afkast plus risikopræmien plus afskrivningerne. Hvis risikopræmien i fiskeriet stiger, stiger prisen på kapital, og ressourcerenten, dvs. det ekstraordinære overskud i fiskeriet, falder. Så længe ressourcerenten er større end nul, kan det stadig betale sig at fiske hele kvoten. Hvis risikopræmien stiger og kapital bliver dyrere, vælger fiskeriselskaberne at bruge mere arbejdskraft og mindre kapital til at fiske kvoten. For at tiltrække mere arbejdskraft, må fiskeriselskaberne imidlertid hæve lønningerne, hvilket sænker ressourcerenten yderligere. Fiskeriselskaberne afvejer disse forhold og vælger en kombination af arbejdskraft og kapital, der sikrer det højeste mulige overskud.

Hvis den højere risikopræmie og de højere lønninger tilsammen betyder, at ressourcerenten bliver negativ, antager vi, at der afdrager selskaber fra fiskeriet indtil ressourcerenten er nul.

For at øge produktionen må fabrikkerne hæve lønningerne for at tiltrække mere arbejdskraft. Vi antager, at fabrikkerne dækker over de højere gennemsnitsomkostninger ved at sænke indhandlingspriserne.

Arbejdsudbud

Vi antager, at den samlede beskæftigelse i Grønland er upåvirket af ændringerne i reguleringen på langt sigt. Hvis fiskeriet bliver mere kapitalintensivt, overgår den overskydende arbejdskraft til beskæftigelse i andre erhverv, hvor produktionen og indkomsterne stiger. Beskæftigelsen skifter derhen, hvor lønniveauet er højest (med en substitutionselasticitet på 0,8).

Vi medregner ikke effekter af mere eller mindre udefrakommende arbejdskraft i Grønland. Hvis en lavere beskæftigelse i fiskeriet betyder mindre udefrakommende arbejdskraft i Grønland, falder indtægterne fra A-skatter.

Offentlige finanser

Effekterne på de offentlige finanser inkluderer selskabsskatter, rejseafgifter og overskud hos Royal Greenland. Vi antager, at selskabsskatterne udgør 30% af overskuddet før skat. Rejseafgiften medregner vi som en konstant andel af bruttoomsætningen i hhv. det kystnære og havgående rejsefiskeri. Disse andele har vi kalibreret ud fra oplysninger om det samlede provenu fra rejseafgifter i 2013-2015.

Vi har hverken medregnet forvridningseffekter, sparede udgifter til arbejdsløshedsunderstøttelse eller eventuelle øgede offentlige udgifter til administration af licenserne.

Øvrige effekter

Vi medregner ikke effekter på forbruget hos de grønlandske husholdninger eller i den offentlige sektor, når indkomsterne ændrer sig.

Tidsbegrænsede licenser i rejefiskeriet og det kystnære fiskeri efter hellefisk

8. august 2016

På forårssamlingen 2015 blev der bestilt en redegørelse om de samfundsøkonomiske konsekvenser ved at ophæve de tidsbegrænsede licenser på rejer og hellefisk. BDO fik opgaven, som udmøntede sig i rapporten *'Redegørelse om tidsbegrænsede kvoter på rejer- og hellefisk'*. Som supplement hertil har Departementet for Fiskeri, Fangst og Landbrug anmodet CE om at beregne effekterne af BDO's scenarier for ophævelsen af de tidsbegrænsede licenser.

Med udgangspunkt i BDO's anbefalinger har vi beregnet effekterne af forskellige scenarier for ændringer i reguleringen. Da vi – modsat BDO – ikke vurderer, at en model med omsættelige licenser er velegnet til at sikre mod at fiskerirettighederne koncentrerer sig på få personer, har vi tilføjet et scenarie med ikke-omsættelige licenser.

Vi finder, at 10-årige ikke-omsættelige licenser med genuddeling til 8 nye aktører vil sænke Grønlands BNP med ca. 150 mio. kr. og forværre de offentlige finanser med ca. 70 mio. kr. årligt, jf. Tabel 1.

Tabel 1 Effekter af 10-årige ikke-omsættelige licenser

	Licenser i dag	Ekstra licenser	BNP, mio. kr.	Offentlige finanser, mio. kr.
Det havgående rejefiskeri	5	+1	-51	-43
Det kystnære rejefiskeri	19	+1	-93	-20
Det kystnære fiskeri efter hellefisk	117	+6	-1	-11
I alt	141	+8	-145	-74

Note: BNP er et mål for indkomst og angiver lønninger plus overskud. Resultaterne skal tolkes som effekterne på langt sigt, dvs. når enhver tilpasning af kapitalapparatet og arbejdsstyrken har fundet sted.

Kilde: Copenhagen Economics

Resultaterne dækker over tre typer effekter. Hvis licenserne gøres tidsbegrænsede, ikke-omsættelige og uddeles til flere licenshavere end i dag betyder det:

1. Øget usikkerhed om hver licenshavers fremtidige kvoteandel, hvilket dæmper investeringerne i fiskeriet. Fiskeriet bliver mindre kapitalintensivt og må beskæftige en større del af arbejdsstyrken, hvilket sænkerne indkomsterne i andre brancher i Grønland
2. Mindsket udnyttelse af stordriftsfordele, hvilket øger de samlede omkostninger
3. Mindsket effektivitet fordi det ikke længere nødvendigvis er de mest effektive aktører, der har adgang til kvoten

I afsnit 1 herunder beregner vi stigningen i usikkerheden målt som den risikopræmie, en investor i en ny trawler i hhv. det kystnære og havgående rejefiskeri vil kræve med en ændret regulering. Risikopræmien afhænger af den konkrete model for tilbagekaldelse, genuddeling og omsættelighed af kvoteandele og af, hvor mange nye aktører, der forventeligt skal have en andel af kvoten ved hver genuddeling.

I afsnit 2 beregner vi de samfundsøkonomiske effekter baseret på blandt andet stigningen i risikopræmien. Vi har udviklet en forholdsvis simpel model for det grønlandske fiskeri at holde styr på effekterne. Modellen består af en række ligninger, der beskriver teknologi og adfærd i fiskeriet og i resten af den grønlandske økonomi. Når vi fx ændrer på risikopræmien i fiskeriet, giver modellen os effekterne på BNP og de offentlige finanser på langt sigt, dvs. når enhver tilpasning af kapitalapparatet og arbejdsstyrken til de nye vilkår har fundet sted.

I afsnit 3 gennemgår vi antagelserne i beregningerne.

1 Hvor meget stiger usikkerheden?

Den primære samfundsøkonomiske konsekvens ved at indføre tidsbegrænsede licenser er en øget usikkerhed om fremtiden blandt licenshaverne i fiskeriet, som sænker investeringerne i fiskeriet. En nyttig måde at måle usikkerheden på er den *risikopræmie*, en investor vil kræve med en ændret regulering. Hvis det skal være en attraktiv investering at købe fx en ny rejetrawler, skal det forventede afkast på investeringen overstige det risikofrie afkast, som man altid kan opnå ved at investere i fx statsobligationer, plus en risikopræmie, der dækker over den generelle risiko i fiskeriet om fx verdensmarkedspriser og TAC. Hvis licenserne gøres tidsbegrænsede, skal afkastet derudover dække over den yderligere risiko ved, at man nu ikke længere kan vide sig sikker på en fast andel af kvoten fremover.¹

For at vurdere stigningen i afkastkravet med tidsbegrænsede licenser, dvs. *risikopræmien*, opstiller vi i dette afsnit et teoretisk budget for en investering i en ny rejetrawler i hhv. det havgående og kystnære rejefiskeri under forskellige reguleringsformer.

¹ Hvis et fartøj lånefinansieres, giver en højere risikopræmie højere låneomkostninger. Hvis et fartøj finansieres med egenkapital, giver en højere risikopræmie en højere *alternativomkostning*, dvs. at man kan opnå et højere forventet afkast ved at foretage en anden investering med samme risiko.

Risikopræmien afhænger af den konkrete model for tilbagekaldelse, gennuddeling og omsættelighed af kvoterne. BDO anbefaler en model, hvor kvoterne rullende tilbagekaldes og gennuddes.² Med denne model vil 10-årige licenser fx betyde, at 10% af alle kvoteandele – efter en varslingsperiode – hvert år tilbagekaldes til Selvstyret, som derefter deler kvoteandelene ud igen blandt de eksisterende og eventuelle nye licenshavere ud fra nogle fastlagte kriterier. Usikkerheden for licenshaverne består i, at de aldrig er klar over, om de vil få sine tilbagekaldte kvoteandele tilbage igen.

1.1 Ikke-omsættelige licenser

Med ikke-omsættelige licenser kan licenshaverne ikke købe sine tilbagekaldte kvoteandele tilbage igen. Hvis kvoteandelene tildeles nye licenshavere, falder omsætningen for de nuværende licenshavere. Selvom de fleste omkostninger også falder, falder det forventede overskud, der skal betale licenshavernes investeringer i fartøjer mv. hjem. I vores regneeksempel for en investering i en trawler i det havgående rejefiskeri falder det forventede årlige overskud (EBITDA) fra 34,6 mio. kr. til 32,1 mio. kr., hvis licenserne er 25-årige og 1/25 af kvoteandelene tildeles til en ny aktør. Hvis licenshaverne vurderer, at der er 25% sandsynlighed for, at de tilbagekaldte kvoteandele tildeles til en ny aktør, bliver deres *forventede* overskud $75\% \cdot 34,6 + 25\% \cdot 32,1 = 34,0$ mio. kr.³ Det betyder, at det forventede afkast på investeringen falder fra 18,2% til 17,8%, jf. de to første kolonner i Tabel 2.

² Et rullende kvoteudløb kan være hensigtsmæssig for at undgå, at et selskab mister alle sine kvoteandele og dermed hele sit eksistensgrundlag på én gang. Hvis kvoteandelene ikke tilbagekaldes årligt men i stedet fx hvert tredje år (så der med 25-årige licenser hvert tredje år kan tildeles 3/25 af kvoteandelene til en ny aktør), bliver risikopræmien marginalt lavere, da licenshaverne kan vide sig sikre på en fast andel af kvoten i de første to år.

³ For at holde regnestykket simpelt antager vi, at sandsynligheden dækker over sandsynligheden for, at der kommer en ny aktør i år 1 efter investeringen og ikke senere i fartøjets levetid. Det kan føre til en overvurdering af risikopræmien. Til gengæld antager vi også, at der er 0% sandsynlighed for, at der kommer 2 eller flere ekstra aktører. Det kan føre til en undervurdering af risikopræmien. Vi vurderer, at disse to modsatte effekter annullerer hinanden.

Tabel 2 Investering i et nyt fartøj i det havgående rejefiskeri

	(1)	(2)	(3)	(4)	(5)	(HR1)
Antal licenser	5	5	6	6	6	6
Varighed af licenser, år	∞	25	∞	25	25	10
Årskvote med genuddeling til ny aktør, tons	9.000	8.640	7.500	7.200	7.200	6.750
Omsætning, mio. kr.	123	118	102	98	98	92
Variable omkostninger, mio. kr.	-75	-73	-66	-64	-64	-61
Faste omkostninger, mio. kr.	-13	-13	-13	-13	-13	-13
EBITDA med genuddeling til ny aktør, mio. kr.	34,6	32,1	24,1	22,0	22,0	18,8
Risiko for genuddeling til ny aktør		25%		25%	25%	25%
Risiko for at miste hele sin kvoteandel		0%		0%	5%	5%
Forventet EBITDA, mio. kr.	34,6	34,0	24,1	23,6	22,4	21,6
Forventet afkast	18,2%	17,8%	10,8%	10,4%	9,5%	8,9%
Risikopræmie ift. i dag		+0,4%		+0,4%	+1,3%	+1,9%

Note: Tallene er baseret på priser og omkostninger for en fabrikstrawler i 2011. Det forventede afkast viser den interne rente før skat ved en investering i et nyt fartøj til 250 mio. kr. med en afskrivningsperiode på 15 år (og scrapværdi på 75 mio. kr.). TAC og verdensmarkedspriser antages at være konstante over hele afskrivningsperioden. Det fremhævede tal er den risikopræmie, vi bruger i beregningerne til scenarierne **HR1**, jf. Tabel 6.

Kilde: Copenhagen Economics

Når afkastet falder fra 18,2% til 17,8%, kan man tænke på forskellen på 0,4%-point som den *risikopræmie*, de tidsbegrænsede licenser medfører: En *risikoneutral* investor vil kræve et 0,4%-point højere afkast for at foretage den samme investering under 25-licenser i stedet for under tidsbegrænsede licenser.⁴

Med ikke-omsættelige licenser stiger antallet af aktører i fiskeriet, når der tildeles flere licenser. Jo flere licenshavere, der er i fiskeriet, des mindre kvote er der til hver licenshaver. I kolonne (3) i tabellen har vi vist en situation, hvor ejerskabet efter nogle års tilbagekaldelser af kvoteandele er spredt ligeligt ud til én ekstra aktør i det havgående fiskeri. Afkastet på investeringen falder til 10,8%. Det afspejler, at det med en mindre kvote bedre vil kunne svare sig at investere i et billigere eller ældre fartøj med en mindre kapacitet eller udskyde investeringen.

Spredningen af ejerskab vil have samfundsøkonomiske konsekvenser i form af reducere stordriftsfordele. Det medregner vi som en selvstændig effekt. Spredningen af ejerskab har imidlertid (stort set) ikke betydning for usikkerheden målt ved risiko-

⁴ Hvis licenshavere er *risikoaverse* bliver risikopræmien endnu højere. I så fald kræver licenshavere en højere præmie for, at de ikke med sikkerhed kan vide, hvor mange nye licenser, der genuddeles, og dermed hvor meget af kvoten, der omforderes. Fx vil en risikoavers investor kræve et højere afkast, hvis der med 50% sandsynlighed kommer 1 ny aktør og med 50% sandsynlighed kommer 3 nye aktører, end hvis der med 100% sandsynlighed kommer 2 nye aktører. Vi har ikke medregnet denne effekt af forsigtighedshensyn.

præmien, så længe sandsynligheden for, at der genuddeles til én ekstra aktør, er uændret. Det afspejler sig ved, at risikopræmien fortsat er 0,4%-point i kolonne (4) i tabellen, hvor der er 6 i stedet for 5 aktører i udgangspunktet.

Foruden usikkerheden ved at miste $1/25$ af sin kvoteandel kan man forestille sig en øget usikkerhed forbundet med, at systemet nemmere kan ændres igen fremover fra politisk side, nu hvor licenserne allerede er gjort tidsbegrænsede. Denne usikkerhed kan tolkes som en risiko for at miste hele sin kvoteandel fra det ene år til det andet. Hvis licenshaverne vurderer, at usikkerheden for at miste hele kvoteandelen stiger med 5%-point, stiger risikopræmien fra 0,4%-point til 1,3%-point, jf. kolonne (5) i Tabel 4.

Så længe licenserne er 25-årige, og man højst kan miste $1/25$ af sin kvoteandel, er der naturligvis tale om en forholdsvis begrænset risikopræmie. Hvis licenserne får en varighed på 10 år i stedet for 25 år, viser vores regnestykke, at risikopræmien stiger yderligere til 1,9%-point. jf. den sidste kolonne Tabel 2.

I det kystnære rejefiskeri vurderer vi, at sandsynligheden for, at kvoteandelene genuddeles til nye aktører, er dobbelt så høj som i det havgående rejefiskeri. En tilsvarende beregning for en investering i et større fartøj i det kystnære rejefiskeri med 1 licens mere end i dag viser dermed, at afkastet på investeringen falder fra 8,5% til 6,5% med 10-årige licenser, svarende til en risikopræmie på 2%-point, jf. Tabel 5.

Tabel 3 Investering i et nyt fartøj i det kystnære rejefiskeri

	(1)	(2)	(3)	(4)	(5)	(KR1)
Antal licenser	19	19	20	20	20	20
Varighed af licenser, år	∞	25	∞	25	25	10*
Årskvote med genuddeling til ny aktør, tons	6.000	5.760	5.700	5.472	5.472	5.400
Omsætning, mio. kr.	38	36	36	34	34	34
Variable omkostninger, mio. kr.	-21	-20	-20	-19	-19	-19
Faste omkostninger, mio. kr.	-7	-7	-7	-7	-7	-7
EBITDA med genuddeling til ny aktør, mio. kr.	9,7	8,7	8,4	7,5	7,5	7,2
Risiko for genuddeling til ny aktør		50%		50%	50%	50%
Risiko for at miste hele sin kvoteandel		0%		0%	5%	5%
Forventet EBITDA, mio. kr.	9,7	9,2	8,4	8,0	7,6	7,4
Forventet afkast	10,9%	9,9%	8,5%	7,6%	6,8%	6,5%
Risikopræmie ift. i dag		+0,9%		+0,9%	+1,7%	+2,0%

Note: Tallene er baseret på priser og omkostninger for en større rejetrawler i 2011. Det forventede afkast angiver den interne rente før skat ved en investering i et nyt fartøj til 110 mio. kr. med en afskrivningsperiode på 15 år (og scrapværdi på 40 mio. kr.). TAC og verdensmarkedspriser antages at være konstante over hele afskrivningsperioden. * Med 10-årige licenser antager vi, at der årligt tilbagekaldes 1/19 af kvoterne, da der er 19 licenshavere i det kystnære rejefiskeri i dag. Det fremhævede tal er de risikopræmier, vi bruger i beregningerne til scenarierne **KR1**, jf. Tabel 7, og **KH1**, jf. Tabel 8.

Kilde: Copenhagen Economics

1.2 Omsættelige licenser

Med omsættelige licenser kan licenshaverne købe sine tilbagekaldte kvoteandele tilbage igen fra de nye aktører, der får tildelt kvoteandelene. Genuddelingen resulterer dermed først og fremmest i en omfordeling af formuer fra de nuværende licenshavere til nye licenshavere. Der kommer ikke flere aktører i fiskeriet samlet set.

Usikkerheden for licenshaverne består nu i, at der hvert år er en sandsynlighed for, at de skal betale for at købe sine kvoteandele tilbage. Mens flere ikke-omsættelige licenser øger antallet af aktører i fiskeriet, hvilket naturligt bremser udstedelsen af nye licenser, kan omsættelige licenser i princippet genuddeles uendeligt. Derfor er der med fx 25-årige licenser en årlig risiko for at få frataget 1/25 af sin kvoteandel. Vores regneeksempel viser, at afkastet på en investering i et nyt fartøj i det havgående fiskeri falder fra 18,2% i dag til 15,7% og 15,2% med hhv. 25-årige og 10-årige licenser, jf. Tabel 4.

Tabel 4 Investering i et nyt fartøj i det havgående rejefiskeri

	(1)	(2)	(HR3+4)	(HR2)
Varighed af licenser, år		25	25	10
Årlig risiko for genuddeling til nye aktører	I dag	25%	25%	25%
Risiko for at miste hele sin kvoteandel		0%	5%	5%
Forventet EBITDA, mio. kr.	34,6	34,6	32,9	32,9
Forventet betaling for kvoteandele		2,1	1,9	2,7
Forventet afkast	18,2%	16,8%	15,7%	15,2%
Risikopræmie ift. i dag		+1,4%	+2,4%	+3,0%

Note: Jf. noten til Tabel 2. De fremhævede tal er de risikopræmier, vi bruger i beregningerne til scenarierne **HR2-HR4**, jf. Tabel 6.

Kilde: Copenhagen Economics

En tilsvarende beregning for en investering i et større fartøj i det kystnære rejefiskeri viser, at afkastet på investeringen falder fra 10,9% i dag til 9,0% og 8,5% med hhv. 25-årige licenser 10-årige licenser, jf. Tabel 5.

Tabel 5 Investering i et nyt fartøj i det kystnære rejefiskeri

	(1)	(2)	(KR3+4)	(KR2)
Varighed af licenser, år		25	25	10*
Årlig risiko for genuddeling til nye aktører	I dag	50%	50%	50%
Risiko for at miste hele sin kvoteandel		0%	5%	5%
Forventet EBITDA, mio. kr.	9,7	9,7	9,2	9,2
Forventet betaling for kvoteandele		0,6	0,5	0,7
Forventet afkast	10,9%	9,7%	9,0%	8,5%
Risikopræmie ift. i dag		+1,2%	+1,9%	+2,3%

Note: Jf. noten til Tabel 3. * Med 10-årige licenser antager vi, at der hvert år tilbagekaldes 1/19 af kvoterne, da der er 19 licenshavere i det kystnære rejefiskeri i dag. De fremhævede tal er de risikopræmier, vi bruger i beregningerne til scenarierne **KR2-KR4**, jf. Tabel 7, og **KH2-K4**, jf. Tabel 8.

Kilde: Copenhagen Economics

2 Samfundsøkonomiske effekter

Vi bruger risikopræmierne i tabellerne 2-5 i vores beregninger af de samfundsøkonomiske effekter. Med udgangspunkt i regnskabsoplysninger for fiskeriet fra 2011 har vi opstillet en række ligninger, der beskriver licenshaverne og deres medarbejders adfærd og teknologien i fiskeriet. Tilsammen udgør ligningerne en model, der beskriver, hvordan ændringer i reguleringen påvirker fx BNP og de offentlige finanser.⁵ Vi gen-

⁵ Det risikofrie afkast plus risikopræmien plus de løbende afskrivninger kan tolkes som *prisen på kapital*. I modellen tilpasser licenshaverne sit kapitalapparat, fx deres fartøj, så værdien af marginalproduktet på kapital (dvs. den ekstra

nemgår de konkrete antagelser i modellen i næste afsnit. Herunder gennemgår vi først resultaterne for hvert segment – det havgående rejefiskeri, det kystnære rejefiskeri, og det kystnære fiskeri efter hellefisk – hver for sig.

2.1 Det havgående rejefiskeri

Hvis licenserne i det havgående rejefiskeri gøres 10-årige, ikke-omsættelige og gennuddes til én licenshaver mere end i dag, falder indkomsterne målt ved BNP med 51 mio. kr. (-31-20), og de offentlige finanser forværres med 43 mio. kr. per år, jf. anden række i Tabel 6 (HR1).

Tabel 6 Effekter i det havgående rejefiskeri

Licenstype	Antal licenser	BNP-bidrag		Offentlige finanser, mio. kr. ¹
		i fiskeriet, mio. kr.	i andre brancher, mio. kr.	
I dag: Tidsbegrænsede omsættelige licenser	5	600	13.180	
Ændring i forhold til nuværende regulering, årligt				
HR1: 10-årige ikke-omsættelige licenser med 1 licens mere end i dag	+1	-31	-20	-43
HR2: 10-årige omsættelige licenser (~BDO-scenarie 1,2)	+0	+0	-21	-27
HR3: 25-årige omsættelige licenser (~BDO-scenarie 1,2)	+0	+0	-17	-21
HR4: 25-årige omsættelige licenser + auktion (~BDO-scenarie 3,4)	+0	+0	-17	+70 ²
HR5: 25-årige omsættelige licenser + auktion + udenlandsk kapital (~BDO-Anbefaling)	-1	+31	+4	+146 ²

Note: Betegnelsen 'HR' står for Havgående Rejefiskeri. ¹ Effekterne på de offentlige finanser inkluderer selskabs- og udbytteskatter fra fiskeriet, rejeafgiften, overskud hos Royal Greenland og provenu fra auktion af kvoterne. ² Med auktion afspejler effekten, at den fulde ressourcerente efter vores vurdering ikke indkræves i skatter i dag. Hvis det nuværende arbejde med beskatningsmodeller fører til en øget beskatning, vil de ekstra skatteindtægter fra en auktionsmodel være mindre.

Kilde: Copenhagen Economics

Indkomstfaldet skyldes tre effekter. *For det første* øger de 10-årige licenser usikkerheden om fremtiden for selskaberne, hvilket dæmper investeringerne i fiskeriet. Fiskeriet

omsætning ved én enhed ekstra kapital) er lig prisen på kapital. Hvis prisen på kapital stiger gennem en højere risiko-premie, sænker licenshaverne sit kapitalapparat indtil marginalproduktet igen er lig prisen på kapital. Den mindre mængde af kapital i fiskeriet påvirker ressourcerenten, lønningerne, mængden af arbejdskraft og skattebetalingerne i fiskeriet og i resten af økonomien i et kompliceret samspil.

bliver mindre kapitalintensivt og må beskæftige en større del af arbejdsstyrken, hvilket sænkerne indkomsterne (BNP-bidraget) i andre brancher i Grønland. *For det andet* betyder flere licenshavere og fartøjer i fiskeriet, at stordriftsfordele udnyttes i mindre grad end i dag, hvilket øger de samlede omkostninger. *For det tredje* falder effektiviteten i fiskeriet, fordi det ikke længere nødvendigvis er de mest effektive aktører, der har adgang til kvoten. I det omfang, at kvotemarkedet har fungeret, har omsætteligheden indtil nu sikret, at kvoterne udnyttes af de mest effektive aktører, nemlig dem, som er villige til at betale den højeste pris for kvoteandelene. Ved at fjerne omsætteligheden sættes denne mekanisme ud af kraft.⁶

Hvis licenserne forbliver omsættelige som i dag, vil en genuddeling af licenserne ikke øge antallet af aktører i fiskeriet. Det skyldes, at det ligesom i dag bedst vil kunne svare sig for de mindst effektive selskaber at sælge sin kvoteandel til mere effektive selskaber, og koncentrationen i fiskeriet vil derfor være uændret. Det er derfor kun effekten gennem øget usikkerhed, der giver et fald i indkomsterne. BNP falder med 21 og 17 mio. kr. med hhv. 10- og 25-årige omsættelige licenser, jf. **HR2** og **HR3**.

BDO anbefaler en auktion af kvoteandelene. I så fald stiger de offentlige indtægter fra fiskeriet markant, jf. **HR4**. Det skyldes, at den fulde ressourcerente (dvs. ekstraordinære overskud) efter vores vurdering ikke indkræves i skatter i dag. Hvis det nuværende arbejde med beskatningsmodeller fører til en øget beskatning, vil de ekstra skatteindtægter fra en auktionsmodel blive mindre.⁷

Hvis der åbnes for øget adgang til udenlandsk kapital, bliver fiskeriet mere kapitalintensivt, der frigøres arbejdskraft til andre erhverv, og BNP stiger. Samtidig vurderer vi, at koncentrationen i fiskeriet stiger, hvilket giver en bedre udnyttelse af stordriftsfordele i fiskeriet. Derfor stiger BNP-bidraget fra fiskeriet også. Et mere kapitalintensivt fiskeri øger samtidig ressourcerenten og dermed indtægterne til det offentlige fra auktionen af kvoterne, jf. **HR5**.

2.2 Det kystnære rejefiskeri

Hvis licenserne i det kystnære rejefiskeri gøres 10-årige, ikke-omsættelige og fordeles ud blandt én licenshaver mere end de 19 licenshavere i dag, vil Grønlands BNP falde med 93 mio. kr. per år (-141+48), jf. anden række i Tabel 7 (**KR1**).

⁶ Derudover vil ikke-omsættelighed forringe aktørernes muligheder for løbende at tilpasse kvoteandelene til den aktuelle kapacitet, fx fartøjets størrelse og antallet af medarbejdere. Konsekvensen er, at tilpasningsprocessen forsinkes og den økonomiske effektivitet i fiskeriet falder.

⁷ Hvis kvotemarkedet ikke fungerer perfekt i dag, kan en auktion af kvoterne øge koncentrationen i fiskeriet. Med 1 licenshaver mindre bliver effekterne på BNP og de offentlige finanser hhv. +14 mio. kr. og +170 mio. kr. Jf. i øvrigt notatet *Tidsbegrænsede IOKer i det havgående fiskeri efter hellefisk* for en beskrivelse af udfordringerne ved en auktion af kvoterne i Grønland.

Tabel 7 Effekter i det kystnære rejefiskeri

Licenstype	Antal licenser	BNP-bidrag		Offentlige finansier, mio. kr. ¹
		i fiskeriet, mio. kr.	i andre brancher, mio. kr.	
I dag: Tidsbegrænsede omsættelige licenser	19	320	13.460	
Ændring i forhold til nuværende regulering, årligt				
KR1: 10-årige ikke-omsættelige licenser med 1 licens mere end i dag ²	+1	-141	+48	-20
KR2: 10-årige omsættelige licenser (~BDO-scenarie 1,2)	-2	+9	-14	-11
KR3: 25-årige omsættelige licenser (~BDO-scenarie 1,2)	+0	+2	-11	-11
KR4: 25-årige omsættelige licenser + auktion (~BDO-scenarie 3,4)	+0	+2	-11	-11
KR5: 25-årige omsættelige licenser + auktion + udenlandsk kapital (~BDO-Anbefaling)	-2	+8	+3	+29

Note: Betegnelsen 'KR' står for Kystnært Rejefiskeri. ¹ Effekterne på de offentlige finansier inkluderer selskabs- og udbytteskatter fra fiskeriet, rejefgiften, overskud hos Royal Greenland og provenu fra auktion af kvoterne. ² I HR1 fiskes hele kvoten ikke op. Det har en yderligere effekt på BNP-bidraget i industrien, som vi ikke har inkluderet i beregningerne.

Kilde: Copenhagen Economics

Det store fald i BNP skyldes, at det kystnære rejefiskeri er mindre konsolideret end det havgående, og overskudsgraden er mindre. Derfor vil de tre effekter – øget usikkerhed, mindre stordriftsfordele, og mindre effektivitet – under vores antagelser tilsammen betyde, at der ikke længere vil være et ekstraordinært overskud (dvs. en ressourcerente) i det kystnære rejefiskeri. For nogle selskaber vil det derfor ikke længere kunne betale sig at opfiske hele kvoten, hvilket sænker BNP-bidraget og skatteindtægterne fra fiskeriet markant.

Selv hvis licenserne forbliver omsættelige som i dag, vil alene den øgede usikkerhed med 10-årige licenser fortsat betyde, at der ikke længere er et ekstraordinært overskud i fiskeriet. Det betyder, at 2 licenshavere vælger at frasælge sine kvoteandele og udgå fra fiskeriet. Det øger koncentrationen og stordriftsfordelene i fiskeriet, og derfor stiger BNP-bidraget fra fiskeriet med 9 mio. kr., jf. **KR2**. Med 25-årige licenser stiger usikkerheden mindre, og der vil fortsat være plads til alle 19 licenshavere i fiskeriet, jf.

KR3. Der vil dog stadig ikke være en ressourcerente tilbage i fiskeriet, og der vil derfor ikke være et provenu at hente fra auktion af kvoterne, jf. **KR4**.⁸

Med en øget grad af udenlandsk kapital i **KR5**, vil fiskeriet blive mere kapitalintensivt, og vi vurderer, at koncentrationen i fiskeriet stiger. Det omsætter sig til et positivt BNP-bidrag og et plus på de offentlige finanser.

2.3 Det kystnære fiskeri efter hellefisk

Det kystnære fiskeri efter hellefisk for kuttere over 6 m er mere afhængig af offentlige finansieringsmuligheder end rejefiskeriet. Det betyder, at det offentlige 'betaler' for en andel af den øgede usikkerhed ved tidsbegrænsede licenser.

I **KH1** indføres 10-årige ikke-omsættelige licenser med genuddeling til 6 flere licenshavere end de 117 licenshavere i dag. På grund af stordriftsfordele giver det større antal licenser og fartøjer et mindre effektivt fiskeri, hvilket sænker BNP-bidraget fra fiskeriet med 1 mio. kr. Som udgangspunkt vil den øgede usikkerhed og mindskede effektivitet betyde, at det for nogle selskaber ikke kan svare sig at fiske kvoten op ligesom i **KR1**. I dette scenarie antager vi imidlertid, at det offentlige vil finansiere de nødvendige investeringer i fiskeriet til en fast rente, fx gennem fiskerifinansieringspuljen og ESU-lån, så kvoten fortsat fiskes op. Det øger de offentlige udgifter, så nettoskatteindtægterne fra fiskeriet falder med 11 mio. kr., jf. Tabel 8.

⁸ Hvis auktion af kvoterne betyder en øget koncentration af ejerskab, så der er 2 færre licenshavere i fiskeriet, bliver effekterne på BNP og de offentlige finanser hhv. -3 mio. kr. og -5 mio. kr.

Tabel 8 Effekter i det kystnære fiskeri efter hellefisk

Licenstype	Antal licenser	BNP-bidrag		Offentlige finansier, mio. kr. ¹
		i fiskeriet, mio. kr.	i andre brancher, mio. kr.	
I dag: Tidsbegrænsede omsættelige licenser	117	110	13.670	
Ændring i forhold til nuværende regulering, årligt				
KH1: 10-årige ikke-omsættelige licenser med 12 flere licenser end i dag + 100% offentlig finansiering ²	+6	-1	+0	-11
KH2: 10-årige omsættelige licenser (~BDO-scenarie 1,2)	-12	+3	-3	-6
KH3: 25-årige omsættelige licenser (~BDO-scenarie 1,2)	-7	+2	-2	-5
KH4: 25-årige omsættelige licenser + auktion (~BDO-scenarie 3,4)	-7	+2	-2	-4
KH5: 25-årige omsættelige licenser + auktion + udenlandsk kapital (~BDO-Anbefaling)	-12	+3	+1	+6

Note: Betegnelsen 'KH' står for Kystnært fiskeri efter Hellefisk. ¹ Effekterne på de offentlige finansier inkluderer selskabs- og udbytteskatter fra fiskeriet, overskud hos Royal Greenland, provenu fra auktion af kvoterne og omkostninger til offentlig finansiering under markedsrenten. ² I KH1 antages 100% offentlig finansiering, mens der i KH2-KH5 antages 50% offentlig finansiering.

Kilde: Copenhagen Economics

Med omsættelige licenser vil de højere omkostninger fra øget usikkerhed betyde, at nogle licenshavere frasælger sine kvoteandele. Det øger effektiviteten og BNP-bidraget fra fiskeriet, og hele kvoten fiskes fortsat op uden en øget grad af offentlig långivning. Det offentlige vil dog fortsat finansiere en del af fiskeriet til en fast rente, hvilket bidrager til stigningen i de offentlige udgifter, jf. **KH2-KH4**. Usikkerheden betyder også, at der ikke er et provenu at hente fra auktion af kvoterne i **KH4**.⁹ Det kræver en øget adgang til udenlandsk ejerskab for samlet set at opnå en positiv effekt på de offentlige finansier, jf. **KH5**.

⁹ Hvis auktion af kvoterne betyder en øget koncentration af ejerskab, så der er 12 færre licenshavere i fiskeriet, bliver effekterne på BNP og de offentlige finansier hhv. -1 mio. kr. og -4 mio. kr.

3 Antagelser i beregningerne

Herunder gennemgår vi antagelserne i beregningerne af de samfundsøkonomiske effekter.

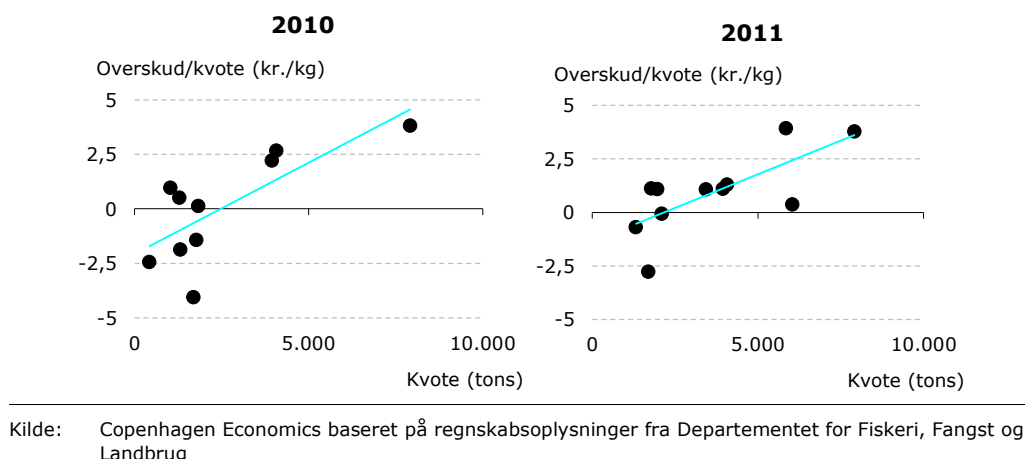
3.1 Produktionsteknologi

Vi antager, at det kræver fire typer produktionsfaktorer at fange fisk og skaldyr: Arbejdskraft, kapital (dvs. et fartøj), naturressourcer (fisk) og varer og tjenester (fx benzin, emballage og fragt). Aflønningerne til hver af disse fire produktionsfaktorer har vi kalibreret ud fra regnskabsoplysninger fra 2010 og 2011 for hvert segment (det kystnære rejefiskeri, det havgående rejefiskeri og det kystnære fiskeri efter hellefisk).¹⁰

I kalibreringen har vi antaget en standardforrentning på 6%, hvilket er baseret på regnskabsoplysninger for det havgående rejefiskeri fra 2008 og Schütt, Nielsen og Jensen: *Fuel taxes and economic optimization of the Greenlandic shrimp fishery*. Aflønningen af naturressourcerne (*ressourcerenten* eller det *ekstraordinære* overskud i fiskeriet) har vi dermed beregnet som det ordinære resultat før skat $- 6\% \cdot$ egenkapitalen, og kapitalafløningen har vi beregnet som renter og afskrivninger $+ 6\% \cdot$ egenkapitalen. Vi har beregnet den gennemsnitlige afskrivningsrate til 8% i det havgående fiskeri og 7% i det kystnære fiskeri baseret på antagelserne i Tabel 2 og Tabel 3, hvilket stemmer overens med regnskabsoplysningerne.

Hvis der er stordriftsfordele i fiskeriet, giver en større kvote per selskab et større overskud per kg kvote. Regnskabsoplysninger fra 2010 og 2011 peger på, at der er stordriftsfordele i det kystnære rejefiskeri, jf. Figur 1.

Figur 1 Tegn på stordriftsfordele i det kystnære rejefiskeri



¹⁰ Jf. opgørelsen i Copenhagen Economics (2013): *Et effektivt fiskeri gennem god regulering*

Vi modellerer stordriftsfordele ved at antage, at en fast andel af omkostningerne til køb af varer og tjenester er faste omkostninger, dvs. uafhængige af produktionen.¹¹ Vi har kalibreret denne andel til at afspejle regnskabsoplysningerne fra det kystnære rejefiskeri i figureerne ovenfor og antager samme andel for det kystnære fiskeri efter hellefisk og det havgående rejefiskeri.

Vi antager, at det ikke er muligt at øge værdien af ressourcen ved at bruge mere kapital og arbejdskraft. Til gengæld er kapital og arbejdskraft substitutter for hinanden (med en transformationselasticitet på 1,2). Det betyder at fiskeriet kan skifte fra at være kapitalintensivt (som det havgående rejefiskeri i dag) til at være arbejdskraftintensivt (som det kystnære fiskeri efter hellefisk er i dag). Til gengæld skal man altid bruge (den variable del af) varer og tjenester i et fast forhold med ressourcen.

Vi antager, at produktionen i Grønland ikke påvirker eksportpriserne, dvs. at de grønlandske producenter ikke har en stor nok markedsandel til at kunne påvirke verdensmarkedspriserne.

Produktionen i de øvrige brancher i Grønland er kendetegnet ved fuldkommen konkurrence, ingen naturressourcer og en standard produktionsteknologi (med en transformationselasticitet mellem kapital og arbejdskraft på 1), som vi har kalibreret baseret på nationalregnskabstal fra 2014.

3.2 Licenshavernes adfærd

Vi antager, at der er fuldkommen konkurrence i fiskeriet og at licenshaverne maksimerer sit overskud. Det betyder, at licenshaverne til enhver tid tilpasser hver af de fire produktionsfaktorer, så værdien af marginalproduktet (dvs. den ekstra omsætning ved én enhed ekstra produktionsfaktor) er lig prisen på den pågældende produktionsfaktor.

Prisen på kapital er lig det risikofrie afkast plus risikopræmien plus afskrivningerne. Hvis risikopræmien i fiskeriet stiger, stiger prisen på kapital, og ressourcerenten, dvs. det ekstraordinære overskud i fiskeriet, falder. Så længe ressourcerenten er større end nul, kan det stadig betale sig for licenshaverne at fiske hele kvoten. Da kapital er blevet dyrere, vælger licenshaverne at bruge mere arbejdskraft og mindre kapital for at fiske kvoten. For at tiltrække mere arbejdskraft, må licenshaverne imidlertid hæve lønningerne, hvilket sænker ressourcerenten yderligere. Licenshaverne afvejer disse forhold og vælger en kombination af arbejdskraft og kapital, der sikrer det højeste mulige overskud.

¹¹ Stordriftsfordelene kan fx vise sig ved, at et stort fartøj kan fange mere end et lille, fordi det både kan opnå et større udbytte pr. fisketime og fiske flere timer om året. Det kan fx slæbe et større trawl, være længere tid på fangstpladsen og er mindre følsomt over for vejrforhold og is. Stordriftsfordele kan også komme til udtryk gennem lavere variable omkostninger, fordi man har mulighed for en højere grad af specialisering og effektivisering i produktionsprocessen. Endelig kan fordelene vise sig i en højere kvalitet af produktet, fx fordi man med et stort skib har bedre faciliteter til håndtering og opbevaring af fisk.

Hvis den højere risikopræmie og de højere lønninger tilsammen betyder, at ressourcerenten bliver negativ, og hvis licenserne er ikke-omsættelige, vælger licenshaverne at fiske en mindre del af kvoten indtil ressourcerenten bliver nul. Hvis licenserne er omsættelige, antager vi, at der afgår selskaber fra fiskeriet indtil ressourcerenten er nul.

I scenarierne 1-4 benytter vi de beregnede risikopræmier fra afsnit 2. I scenarie 5, hvor der åbnes for udenlandsk kapital, antager vi, at risikopræmien i fiskeriet falder med 0,5%-point.

3.3 Arbejdsudbud

Vi antager, at den samlede beskæftigelse i Grønland er upåvirket af ændringerne i reguleringen. Hvis fiskeriet bliver mere kapitalintensivt, overgår den overskydende arbejdskraft til beskæftigelse i andre erhverv, hvor produktionen og indkomsterne stiger. Beskæftigelsen skifter derhen, hvor lønniveauet er højest (med en substitutionselasticitet på 0,8).

Vi medregner ikke effekter af mere eller mindre udefrakommende arbejdskraft i Grønland. Hvis en lavere beskæftigelse i fiskeriet betyder mindre udefrakommende arbejdskraft i Grønland, falder indtægterne fra A-skatte.

3.4 Kvotemarkedet

Selskaber kan købe og sælge kvoteandele, når disse er omsættelige, men ikke handle med årskvoter. Vi antager, at kvotemarkedet fungerer perfekt i den forstand, at det ikke er muligt at øge antallet af aktører med omsættelige licenser, og at en auktion af kvoterne som udgangspunkt ikke vil reducere antallet af aktører.

Vi medregner effekterne af, at ikke-omsættelige kvoter ikke længere sikrer, at det er de mest effektive aktører, der har adgang til kvoten, ved at risikopræmien i fiskeriet bliver 1%-point højere. Det reducerer mængden af kapital i fiskeriet.

3.5 Offentlige finanser

Effekterne på de offentlige finanser inkluderer selskabs- og udbytteskatter fra fiskeriet, rejeafgifter, overskud hos Royal Greenland, provenu fra auktion af kvoterne og omkostninger til offentlig finansiering under markedsrenten i det kystnære fiskeri efter hellefisk. Vi antager, at selskabs- og udbytteskatterne udgør 30% af overskuddet før. Rejeafgiften medregner vi som en konstant andel af bruttoomsætningen i hhv. det kystnære og havgående rejefiskeri. Disse andele har vi kalibreret ud fra oplysninger om det samlede provenu fra rejeafgifter i 2014 og en beregnet eksportandel i det kystnære rejefiskeri. Royal Greenlands ejerskabsandele er baseret på notatet *'Ejerskabsgrænser i rejefiskeriet'*. Provenuet fra auktion af kvoterne svarer til ressourcerenten hos de private aktører i det pågældende scenarie.

Vi antager, at udenlandske selskaber ikke kan flytte overskud ud af landet uden at betale fuld skat i Grønland.

3.6 Øvrige effekter

Vi medregner ikke effekter på fabrikkerne og hos underleverandører som RAL i scenarie **KR1**, hvor hele den kystnære rejekvote ikke længere fiskes op. Vi medregner heller ikke eventuelle biologiske effekter af mindsket fiskeri i dette scenarie.

Vi medregner ikke eventuelle effekter fra en mere fragmenteret ejerskabsstruktur på produktionen på fabrikkerne og på distributions-, salgs- og markedsføringsindsatsen.

Vi medregner ikke effekter på forbruget hos de grønlandske husholdninger eller i den offentlige sektor, når indkomsterne ændrer sig.

Vi har ikke medregnet eventuelle øgede omkostninger til administration af licenserne.

TIDSBEGRÆNSEDE LICENSER

I rejefiskeriet og det kystnære fiskeri efter hellefisk

NAALAKKERSUISUT

Forfattere:

Christian Jervelund

Niels Christian Fredslund

8. august 2016

I dette notat vurderer vi de økonomiske effekter af at ophæve de tidsbegrænsede licenser i rejefiskeriet og i det kystnære fiskeri efter hellefisk.

Hvis målsætningen er at få flere aktører i fiskeriet, skal licenserne gøres tidsbegrænsede, ikke-omsættelige og genuddeles til flere licenshavere end i dag. Med 10-årige licenser vurderer vi, at eksempelvis 1 ekstra licenshaver i hhv. det kystnære og havgående rejefiskeri og 6 flere licenshavere i det kystnære fiskeri efter hellefisk samlet set vil sænke indkomsterne målt ved BNP med 145 mio. kr. og forværre de offentlige finanser med 74 mio. kr. årligt.

Foruden faldet i indkomsterne vil en ophævelse og genuddeling af licenserne medføre en

éngangsomfordeling af formuer fra de nuværende til nye licenshavere. Hvis de private aktører i fiskeriet kræver erstatning for denne omfordeling, og erstatningskravet opgøres som den fulde værdi af licenserne for de nuværende aktører under den nuværende regulering og de nuværende markedsforhold, kan erstatningen – med forbehold for den store usikkerhed – opgøres til 2 mia. kr. Hvis Selvstyret vurderer at kunne vinde en eventuel retssag med 50% sandsynlighed, vil en ophævelse af de tidsbegrænsede licenser dermed forventeligt koste det offentlige 1 mia. kr. i dag plus de 74 mio. kr. årligt.

I dag har licenshavere i rejefiskeriet og de største fartøjer i det kystnære fiskeri efter hellefisk tidsbegrænset ejerskab over kvoterne. Det har uden tvivl

Samfundsøkonomiske effekter

Hvis licenserne gøres tidsbegrænsede, ikke-omsættelige og uddeles til flere licenshavere end i dag har det tre særskilte samfundsøkonomiske konsekvenser:

- **Øget usikkerhed** om hver licenshavers fremtidige kvoteandel dæmper investeringerne
- **Mindsket udnyttelse af stordriftsfordele** øger de samlede omkostninger i erhvervet
- **Mindsket effektivitet** fordi det med ikke-omsættelige licenser ikke længere nødvendigvis er de mest effektive aktører, der har adgang til kvoten

medvirket til, at disse dele af fiskeriet er konsoliderede, effektive og profitable. Men det har tilsyneladende også medført interesse fra visse politikere om bedre at sikre, at nye aktører kan komme ind i fiskeriet.

På forårssamlingen 2015 blev der bestilt en redegørelse om de samfundsøkonomiske konsekvenser ved at opheve de tidsbegrænsede licenser på rejer og hellefisk. BDO fik opgaven, som udmøntede sig i rapporten 'Redegørelse om tidsbegrænsede kvoter på rejer- og hellefisk'. Som supplement hertil har Departementet for Fiskeri, Fangst og Landbrug anmodet CE om at beregne effekterne af BDO's scenarier for ophævelsen af de tidsbegrænsede licenser.

Vi finder, at det vil have samfundsøkonomiske konsekvenser at gøre licenserne tidsbegrænsede. Det skyldes, at licenshaverne ikke længere kan vide sig sikre på at få en fast andel af kvoten fremover og derfor ikke vil investere i samme grad som under tidsbegrænsede licenser. Hvis licenserne samtidig gøres ikke-omsættelige og tildeles til flere aktører end i dag, vil stordriftsfordele i fiskeriet ikke kunne udnyttes i samme grad som i dag. Endelig vil ikke-omsætteligheden betyde, at det ikke nødvendigvis er de mest effektive fiskere, der får adgang til kvoten.

De samfundsøkonomiske konsekvenser kan reduceres på flere måder. *For det første* kan Selvstyret opstille et sæt klare kriterier for tildelingen af licenserne. Det gør det nemmere for de eksisterende aktører at forudsige risikoen for, at en andel af kvoterne tildeles til nye aktører. *For det andet* kan lempeligere krav om udenlandsk ejerskab øge mængden af potentielle investorer, hvilket kan øge investeringerne for en given risiko. *For det tredje* kan långivning fra Landskassen til en lav rente reducere konsekvenserne for erhvervet men øge de offentlige udgifter tilsvarende.

Tidsbegrænsede licenser øger usikkerheden

Foruden den almindelige erhvervsmæssige usikkerhed i form af udviklingen i teknologi, markeder og bestand, som licenshaverne hidtil har stået over for, står de med tidsbegrænsede licenser også står over for en usikkerhed om, hvordan kvoteandelene fordeles i næste periode. Denne usikkerhed kan afholde licenshaverne fra at foretage investeringer, de ellers vil have foretaget.

Effekterne afhænger af den konkrete model for tilbagekaldelse, genuddeling og omsættelighed af kvoterne. Med 10-årige rullende licenser, tilbagekaldes 10% af alle kvoteandele – efter en varslingsperiode – hvert år til Selvstyret, som derefter deler kvoteandelene ud igen blandt de nuværende og eventuelle nye licenshavere ud fra nogle fastlagte kriterier. Hvis licenserne gøres ikke-omsættelige består usikkerheden for licenshaverne i, at de aldrig er klar over, om de vil få sine tilbagekaldte kvoteandele tilbage igen. Hvis licenshaverne vurderer, at der er en 50% sandsynlighed for, at de tilbagekaldte kvoteandele tildeles til nye aktører, bliver deres forventede fremtidige årskvote $10\% * 50\% = 5\%$ lavere end med tidsbegrænsede licenser.

Når den forventede årskvote falder, falder licenshaverenes forventede overskud også. De løbende overskud bruges til at betale investeringer i fx nye fartøjer hjem. Hvis de forventede fremtidige overskud ikke er store nok til at tilbagebetale en given investering, vil licenshaverne enten udskyde sine investeringer eller foretage mindre investeringer, fx i ældre fartøjer. Færre investeringer gør fiskeriet mindre kapitalintensivt og mere afhængig af arbejdskraft. Den samfundsøkonomiske omkostning herved er, at fiskeriet må lægge beslag på en større del af arbejdsstyrken for at opfiske kvoten – personer, som alternativt kunne arbejde og skabe indkomst i andre erhverv.

Beregninger af effekterne

Vi har beregnet effekterne af forskellige scenarier for ændringer i reguleringen. Med ikke-omsættelige tidsbegrænsede licenser finder vi, at

- 1 ekstra licens i det havgående rejefiskeri sænker BNP med 51 mio. kr.
- 1 ekstra licens i det kystnære rejefiskeri sænker BNP med 93 mio. kr.
- 6 ekstra licenser i det kystnære fiskeri efter hellefisk sænker BNP med 1 mio. kr.*

* Vi antager, at det offentlige finansierer investeringer i det kystnære fiskeri efter hellefisk til en fast rente, fx gennem fiskerifinansieringspuljen og ESU-lån

Regulering baseret på den politiske målsætning

Den optimale regulering af fiskeriet afhænger af den politiske målsætning:

- Hvis målsætningen er at sikre den størst mulige indkomst samlet set, skal man beholde de nuværende tidsbegrænsede omsættelige licenser
- Hvis målsætningen er, at omfordele formuer fra de nuværende aktører til specifikke nye aktører, skal licenserne gøres tidsbegrænsede og omsættelige ¹
- Hvis målsætningen er at få flere aktører i fiskeriet samlet set (eller blot bremse den løbende koncentration, der sker over tid), skal licenserne gøres tidsbegrænsede og ikke-omsættelige

Samtidig øger usikkerheden omkostningerne for licenshaverne, så overskuddet og skatteindtægterne fra fiskeriet falder. I yderste tilfælde betyder den øgede usikkerhed, at det ikke længere kan betale sig for licenshaverne at opfiske hele kvoten. I så fald går Grønland glip af eksportindtægter, og der sker store fald i BNP.

Foruden usikkerheden for licenshaverne om den fremtidige kvoteandel kan man forestille sig en øget usikkerhed forbundet med, at systemet fra politisk side nemmere kan ændres igen fremover, fx fra 10- til 1-årige licenser, nu hvor licenserne allerede er gjort tidsbegrænsede. Det er i den forbindelse værd at bemærke, at udmeldinger om ændringer, såsom den bestilte redegørelse på forårssamlingen 2015, i sig selv kan være lige så omkostningsfulde som selve ændringen, da det øger usikkerheden om den fremtidige regulering.

Ikke-omsættelighed har også konsekvenser

For at få flere aktører i fiskeriet, skal licenserne gøres tidsbegrænsede og ikke-omsættelige og fordeles ud blandt flere selskaber end i dag. Hvis licenserne forbliver omsættelige som i dag, vil en ophævelse og genuddeling af licenserne blot betyde, at de nuværende licenshavere køber kvoteandelene tilbage fra de nye licenshavere. Der kommer ikke flere aktører i fiskeriet samlet set. Under omsættelige licenser er antallet af

aktører i fiskeriet bestemt af TAC'en, verdensmarkedspriserne, den teknologiske udvikling og de gældende ejerskabsgrænser – ikke af, hvor mange licenser, der uddeles. Det skyldes, at det – på sigt, fx i forbindelse med et generationsskifte – altid bedst kan betale sig for en mindre effektive licenshaver at sælge sin kvoteandel til en mere effektiv licenshaver og udgå fra fiskeriet.

Ikke-omsætteligheden har imidlertid samfundsøkonomiske konsekvenser i sig selv. I det omfang at kvotemarkedet har fungeret, har omsætteligheden indtil nu sikret, at kvoterne udnyttes af de mest effektive aktører, nemlig dem, som er villige til at betale den højeste pris for kvoteandelene. Ved at fjerne omsætteligheden sættes denne mekanisme ud af kraft. Derudover forringer ikke-omsætteligheden aktørernes muligheder for at tilpasse sin kvote til den aktuelle kapacitet, fx fartøjets størrelse og antallet af medarbejdere. Konsekvensen er, at tilpasningsprocessen forsinkes og den økonomiske effektivitet i fiskeriet falder.

Forringet udnyttelse af stordriftsfordele

Hvis licenserne genuddeles til flere aktører end i dag, og der dermed kommer flere fartøjer i fiskeriet, er det sandsynligt at stordriftsfordele ikke kan udnyttes i samme grad som i dag. Det øger de samlede omkostninger og sænker indkomsterne i fiskeriet.

En afsluttende bemærkning

Det er sandsynligt, at en indførsel af ikke-omsættelige tidsbegrænsede licenser ikke er den samfundsøkonomisk mest effektive måde at opnå målsætningen om flere aktører i fiskeriet på. Den 'samfundsøkonomiske omkostning' per ekstra aktør i fiskeriet kan være lave, hvis ejerskabsgrænserne i stedet sænkes og de nuværende tidsbegrænsede omsættelige licenser beholdes. Det har vi ikke vurderet i dette notat.

¹ Hvis kvotemarkedet ikke fungerer perfekt i dag, kan tidsbegrænsede omsættelige licenser potentielt set øge mulighederne for at få nye aktører ind i fiskeriet – men ikke flere aktører samlet set. Hvis der findes en ny aktør, der er mere effektiv end de nuværende aktører, ville han i et perfekt kvotemarked allerede selv have købt sig ind. Da kvotemarkedet er lille i Grønland, kan der imidlertid være strategiske årsager til, at de nuværende aktører ikke vil sælge sine kvoteandele til nye aktører til 'markedspriser'. Derfor kan der være effektive aktører, der ikke kan komme ind i fiskeriet i dag. I så fald vil tidsbegrænsede omsættelige licenser øge Selvstyrets muligheder for at få nye aktører ind i fiskeriet.