Ministeriet for Fødevarer, Landbrug og Fiskeri

Statens Jordbrugs- og
Fiskeriøkonomiske Institut

Rapport nr. 119

Individuelle omsættelige kvoter
Kort belysning af vigtige spørgsmål for dansk fiskeri

Hans Frost og Jørgen Løkkegaard

Statens Jordbrugs- og Fiskeriøkonomiske Institut

Rapport nr. 119

Individuelle omsættelige kvoter
Kort belysning af vigtige spørgsmål for danske fiskeri

Hans Frost og Jørgen Løkkegaard

København 2001

Indholdsfortegnelse

Forord 5

1. Fiskeriets udvikling 7

2. Den danske fiskeriregulering 11

3. Individuelle omsættelige kvoter i fiskeriforvaltningen 15

4. Erfaringer fra udlandet 19

5. Funktionsmåde 25

6. Virkninger 29

7. Danske kvotepriser 31

8. Værdien af fiskeressourcerne og kapitalapparatet 33

9. Den offentlige debat 35

Bilag 1. Gennemsnitlig rentabilitet pr. fartøj (%) 40

Bilag 2. Holland. Prisindikatorer på permanente fladfiskekvoter (NLG/kg) 41

Bilag 3. Island. Årlige kvotelejepriser. Pris i USD/tons renset fisk 41

Bilag 4. Uddrag af Folketingets forespørgselsdebat 16. maj 2001 42

Forord

Debatten om anvendelse af individuelle omsættelige kvoter i det danske fiskeri er intensiveret i første halvår af 2001 med udgangspunkt i Fødevareministeriets oplæg til en tilpasning af fiskeriforvaltningen.

På Danmarks Fiskeriforenings generalforsamling i april og i Folketingets forespørgselsdebat i maj var drøftelsen af fiskeriets forhold præget af argumenter for og imod individuelle omsættelige kvoter.

Statens Jordbrugs- og Fiskeriøkonomiske Institut udgav i marts 2001 en rapport, nr. 120, vedrørende anvendelse af individuelle omsættelige kvoter (IOK) i det danske fiskeri, hvor fordele, ulemper og forhold af betydning ved anvendelse af IOK-systemer er belyst.

Nærværende rapport sætter anvendelsen af IOK i sammenhæng med udviklingen i det danske fiskeri og de anvendte reguleringer. I tilknytning hertil belyses nogle af de centrale problemer i debatten om IOK.

Statens Jordbrugs- og Fiskeriøkonomiske Institut, juli 2001

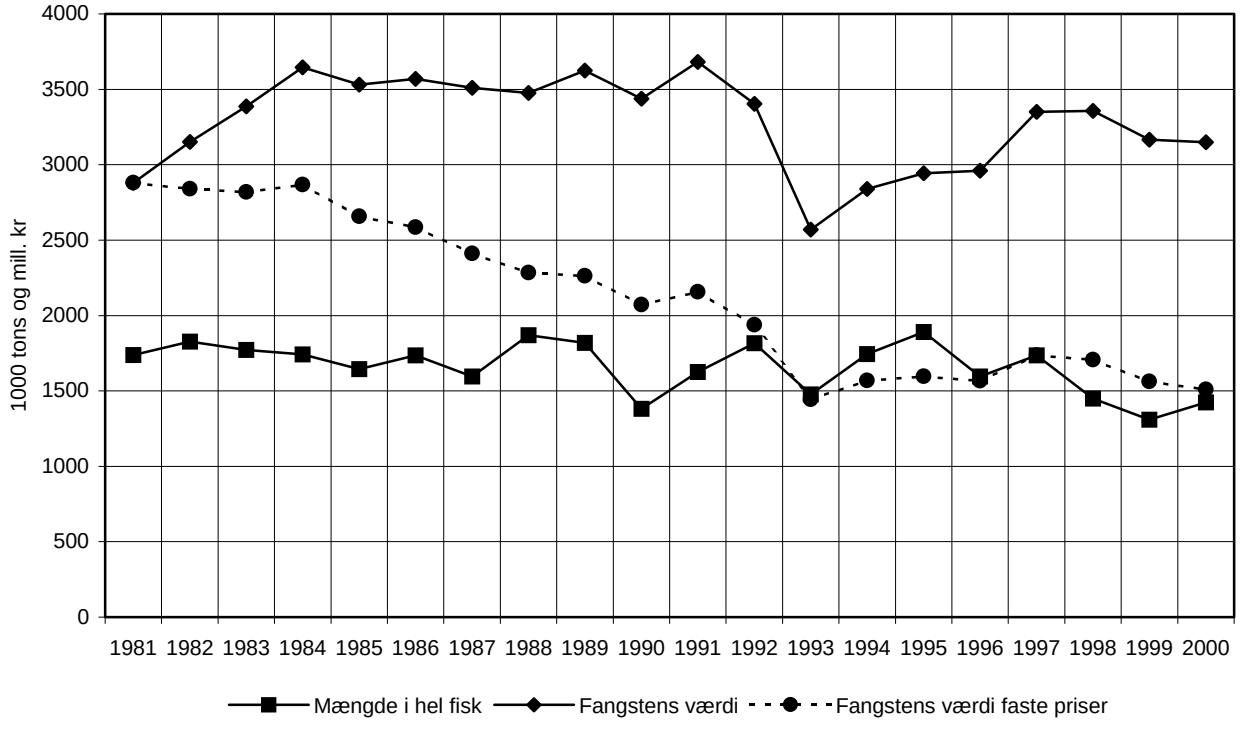
Ole P. Kristensen

1. Fiskeriets udvikling

Dansk fiskeri har en lang historisk tradition. Sammen med vores nabolande har danske fiskere udnyttet bestandene både i de hjemlige og i mere fjerne farvande. Med udgangspunkt i de internationale havretsaftaler under FN udvidede en lang række lande fiskerigrænserne til 200 sømil i 1977. Hermed etableredes eksklusive økonomiske zoner, hvilket ændrede fiskeriets vilkår. Efterfølgende blev grundlaget for det danske fiskeri i forbindelse med EU's vedtagelse af en fælles forvaltningspolitik i 1983 fastlagt af EU's kvoter inden for rammerne af de økonomiske zoner og de aftaler, som blev indgået med 3.lande om gensidige fiskerirettigheder.

Der blev i stigende omfang indført kvoter for fiskeriet i 1970'erne, men først med den formelle gennemførelse af EU's kvotesystem i 1983 blev den reelle betydning af restriktionerne åbenbar. Dansk fiskeri oplevede imidlertid en højkonjunktur i fiskeriet gennem 80'erne, hvilket ikke mindst var en følge af det meget gunstige torskefiskeri i Østersøen. Herefter gennemlevede fiskeriet en tilsvarende nedgang i 90'erne, jf. figur 1.1.

FIGUR 1. 1. **Udvikling i fangstmængde og fangstværdi målt i løbende og faste priser**[1]

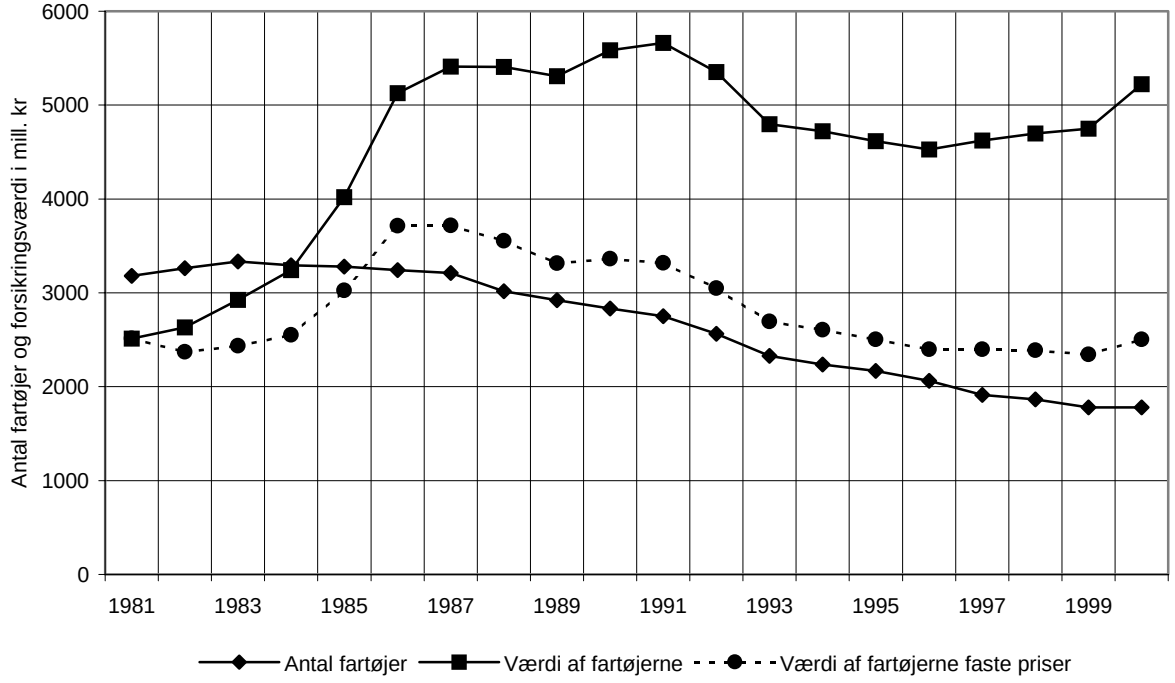


[1] Forskellen i bruttonationalproduktet (BNP) målt i løbende og faste priser kan tages som udtryk for samfundsmæssige prisstigninger. Fangstværdi og forsikringsværdi i faste priser er korrigeret for disse prisstigninger og udtrykker således en real udvikling.

Vurderes udviklingen i fangstværdien i forhold til samfundets udvikling i bruttonationalproduktet er billedet forstemmende, da fangstværdien målt i faste priser er faldet med 47% over de sidste 20 år. En medvirkende forklaring herpå er, at fangstsammensætningen har ændret sig, så der nu fanges relativt flere billige fisk som sild og industrifisk i forhold til dyrere arter som torsk og rødspætter.

Den negative udvikling har medført en tilpasning af flåden og dermed flådens samlede kapitalværdi, jf. figur 1.2. Udviklingen har betydet, at antallet af fartøjer er faldet med ca. 44% gennem de sidste 20 år, mens forsikringsværdien nu ligger på samme niveau som i begyndelsen af 80'erne, hvis der måles i faste priser.

FIGUR 1.2. **Udvikling i antal fartøjer over 5 BRT og forsikringsværdi målt i løbende og faste priser**[2]



Den gunstige udvikling i fangstværdien i 80'erne har medført, at forsikringsværdien er steget, når der måles i løbende priser. Udviklingen i fartøjernes kapacitet målt som forsikringsværdien i faste priser er forløbet parallelt med udviklingen i antallet af fartøjer. Tilpasningen har været understøttet af anvendelsen af EU's ophugningsordning, som blev introduceret i 1983 med de Flerårige Udviklingsprogrammer (FUP I). Imidlertid var det først fra

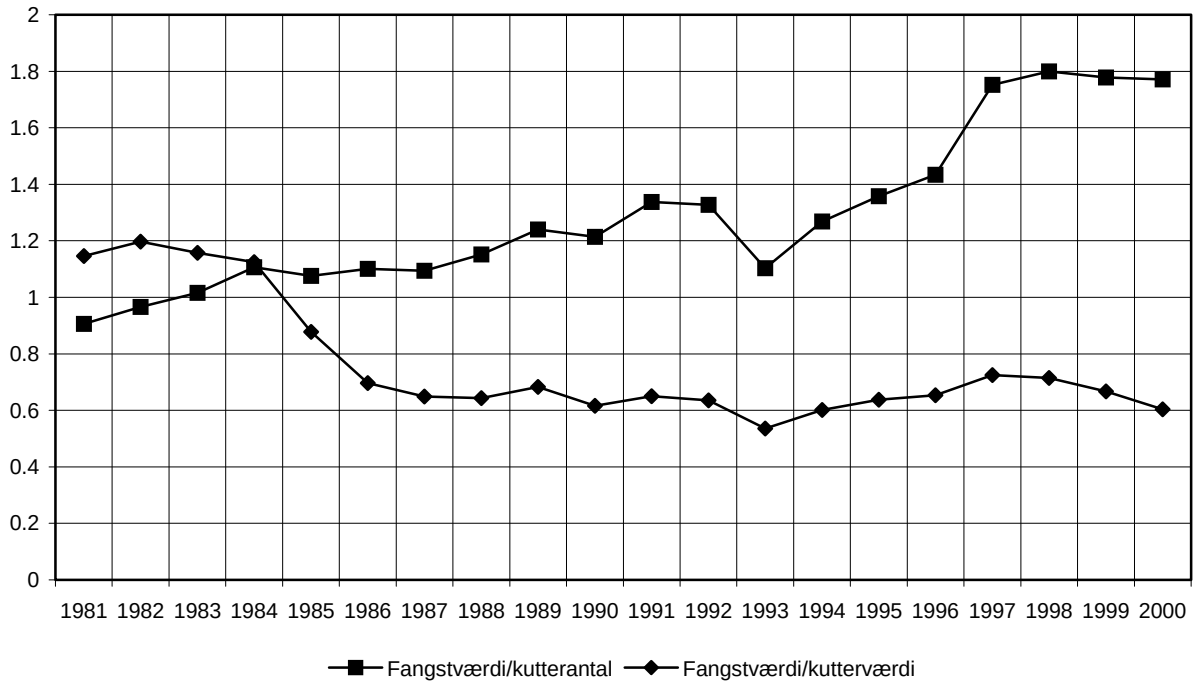
[2] Se note 1.

1987 med FUP II, at der kom fart i tilpasningen, hvilket senere er blevet forstærket af tilbagegangen i fangstværdierne.

Et samlet billede af den generelle strukturtilpasning kan fås ved at sammenholde fangstværdi med antallet af fartøjer over 5 BRT og deres samlede forsikringsværdi, jf. figur 1.3. Det fremgår her, at fangstværdien pr. fartøj er steget, hvilket skyldes, at fartøjerne i gennemsnit er blevet større med en deraf følgende stigning i gennemsnitsfangsten.

Man kan rejse spørgsmålet, om det er antallet af fartøjer og dermed kapaciteten, som bestemmer fangstmængden, eller om det er fangstmulighederne, som bestemmer antallet af fartøjer og dermed kapaciteten. Da stigninger og fald i forsikringsværdien imidlertid optræder med lidt forsinkelse i forhold til stigninger og fald i fangstværdien, må det formodes, at flåden tilpasser sig fangstmulighederne.

FIGUR 1.3. **Fangstværdi i forhold til antal kuttere over 5 BRT og kutternes forsikringsværdi**



Uanset den gennemførte tilpasning er udviklingen i fiskeriets økonomi ikke tilfredsstillende. Således har faldet i fangstværdi målt i faste priser været markant. Samtidig har flådetilpasningen ikke været tilstrækkelig til at udvise en ”produktivitetsudvikling”, der har været på linie med det øvrige samfunds. I så fald skulle der have været en klar tendens til stigning i fangstværdien i forhold til forsikringsværdien, jf. figur 1.3. Ophugningsordningen har været til fordel for de fiskere, som er blevet tilbage i fiskeriet, da der dermed er givet større rå-

derum for disse. Der er imidlertid et betydeligt behov for at forstærke denne udvikling. Dette fremgår af udviklingen i fiskeriets rentabilitet over de sidste 5 år, jf. tabel 1.1.

Rentabiliteten er målt som omsætning minus alle omkostninger eksklusive omkostninger til kapital i forhold til den investerede kapital[3]. En rimelig aflønning af kapital, som skal dække både forrentning og afskrivning, må vurderes at skulle ligge over 11% fordelt på 7% til forrentning og 4% til afskrivning.

TABEL 1.1 **Gennemsnitlig rentabilitet pr. fartøj (%)**

Længde	1995	1996	1997	1998	1999	Prognose 2000
<12m	-12	-8	-3	-7	-3	-4
≥12m - <18m	4	6	9	11	13	6
≥18m - <24m	9	9	16	17	15	10
≥24m	10	11	18	21	8	4
Musling- og hesterejefiskeri	32	14	12	26	31	32
Gennemsnit i alt	8	9	14	17	9	5

Note: Inkluderer kun fartøjer med fangstværdi over SJFI's minimumsgrænser dog eksklusive rusefartøjer, bomtrawlere, fartøjer klassificeret som blandet og fartøjer deltagende i grønlandsk rejefiskeri.
Kilde: Bilag 1

[3] Målt ved forsikringsværdien

2. Den danske fiskeriregulering

De generelle *målsætninger* for EU's fælles fiskeripolitik indeholder tre elementer. For det første skal fiskebestandene bevares med henblik på at sikre størst muligt fangstudbytte. For det andet skal forbrugerne sikres forsyninger med fisk til en rimelig pris. For det tredje skal det sikres, at fiskerne har en passende indkomst og ordentlige vilkår for udøvelse af erhvervet. Danmarks har været underkastet EU's forvaltning på ressourceområdet siden 25. januar 1983 og de målsætninger, som blev formuleret dengang er stadig i kraft dog således, at revisionen i 1993 udtrykkeligt omtaler hensynet til forbrugernes interesser.

De *midler*, som fiskeripolitikken omfatter på EU plan med henblik på at beskytte fiskeressourcerne er:

- fangstkvoter og tekniske regler for fiskeri
- begrænsninger i fiskeriindsats
- tilpasning af fiskerflåden
- økonomiske incitamenter

EU's fiskeriregulering åbner for anvendelse af nærhedsprincippet. Når EU har vedtaget kvoter, regler for maskestørrelser, lukkede områder m.v. samt målsætninger for fiskerflådernes størrelse, har det været op til de enkelte medlemslande at fastsætte detailreguleringen. Det har betydet forskellige reguleringer i medlemslandene af flådekapaciteten og af kvoteudnyttelsen.

Danmark adskiller sig fra de andre medlemslande ved, at fiskeriorganisationerne traditionelt har haft et meget tæt samspil med ministeriet, der er ansvarlig for den samlede forvaltning. På den måde har markedskræfterne i Danmark ikke fået den samme centrale rolle i strukturtilpasningen som i andre lande f.eks. Storbritannien.

Den nuværende forvaltning af det danske fiskeri bygger grundlæggende på adgangsregulering kombineret med regulering af flådens samlede kapacitet målt i tonnage og motorkraft. Adgangsreguleringen indeholder principielt to elementer.

For det første er adgangen til at drive fiskeri i Danmark betinget af, at personen tilhører gruppen af erhvervsfiskere/bierhvervsfiskere. Erhvervsfiskerstatus medfører muligheden for at opfylde det andet adgangskriterium, som er knyttet til fartøjet. Det kræves, at det anvendte fartøj er registreret som erhvervsfiskerfartøj i det danske register over fiskerfartøjer. Til

registreringen (grundlicensen) er tilknyttet kapacitetsvariable vedrørende tonnagestørrelse og motorstørrelse. Derfor indgår kapacitetsregulering som en integreret del af adgangsreguleringen, medens målsætningerne for kapacitetsudviklingen er fastlagt i de flerårige udviklingsprogrammer (FUP).

Anvendelsen af eksklusivitet i forbindelse med reguleringen af fiskeriet medfører, at der opstår en værdi i tilknytning til de anvendte adgangskriterier. Den gennemførte tilpasning af den danske fiskerflådes kapacitet over de senere år har givetvis medvirket til at forøge værdien af adgangsretten med tilhørende kapacitet, så fiskerfartøjernes værdi indeholder værdien af adgangen til at kunne deltage i fiskeriet.

Ejerstrukturen i den danske fiskerflåde er domineret af enkelteje og mindre selskaber, hvor erhvervsfiskerindflydelse er et krav til selskabets adgang til at drive fiskeri. Et mindre antal selskaber er endvidere godkendt som erhvervsfiskerselskaber. Kapitalgrundlaget for fiskeriet begrænses således af reglerne for udøvelse af erhvervsfiskeri, hvilket samtidig har medvirket til en stor spredning i ejergruppen til fiskerfartøjer.

Danmark har siden 1993 i stor udstrækning benyttet et system med individuelle kvoter, som er tidsbegrænsede. De individuelle kvoter har som hovedregel været fastlagt efter fartøjets længde og historiske fiskeri. Der har været brugt to former: Rationsfiskeri og årsmængder, som mest adskiller sig ved længden af den periode, hvorunder kvoten er til rådighed. Ved rationsfiskeri tildeles kvoten for en kortere periode, som kan være en måned, fjorten dage eller en uge. Kvoten kan ændres fra periode til periode afhængig af fiskeriets udvikling. Ved årsmængder tildeles hvert fartøj en kvote for et år ad gangen. Årsmængderne anvendes i silde- og makrelfiskeriet og i torskefiskeriet i Østersøen. I Østersøen er der valgfrihed mellem årsmængder og rationer inden for det samme år.

Egentlige økonomiske incitamenter har ikke været anvendt i kvotereguleringen, men har været anvendt i reguleringen af kapaciteten nærmere betegnet i styringen af kapacitetsudviklingen. Et af de vigtigste instrumenter i strukturpolitikken har været ophugningstilskud. Ved udarbejdelsen af de flerårige udviklingsprogrammer (FUP) har der været opstillet målsætninger for kapaciteten. Der har herefter været valgfrihed i medlemslandene med hensyn til, hvordan disse mål kunne nås. Grundlæggende kan enten markedskræfterne bestemme, hvilke fartøjer der skal udgå af flåden, eller der kan anvendes tilskud til at trække fartøjer ud. Markedskræfterne er kommet til udtryk ved, at hvis kvoterne blev stramt overholdt og kapaciteten var for stor til at drive et rentabelt fiskeri, så gik en række fartøjer fallit, og derved styrede ”markedet” så at sige tilpasningen.

Danmark har imidlertid i stor udstrækning benyttet tilskudsmetoden[4]. For at sikre at målene for flådens størrelse ikke blev udhulet af nytilgang, er samtidig anvendt stramme regler for nytilgang, jf. ovenfor om adgangsregulering. Danmark er formentlig det land i EU, der har været mest restriktiv i styringen af kapacitetsudviklingen.

I princippet forekommer de anvendte regelsæt velvalgte. Det har imidlertid ikke kunnet hindre en reel fangstnedgang for dansk fiskeri på mere end 40% over de sidste 20 år. En væsentlig forklaring herpå skal søges i, at de valgte tilskyndelser til at påvirke fiskerne ikke har været tilstrækkelige, hvilket bl.a. skyldes følgende forhold:

- den generelle stigning i fiskebestandene er udeblevet
- ophugningspræmierne har været for lave
- overflødige nyinvesteringer er ikke imødegået

En generel forøgelse af fiskebestandene kan understøttes fra medlemslandenes side, hvis alle medlemslande, som deler bestande, målrettet arbejder på at sænke fiskeridødeligheden. Dette har ikke været tilfældet. EU har vedtaget regler for ophugning af fartøjer og beløbsrammer og rater pr. tonnage- og kW-enhed, men disse rammer og rater har tenderet mod at give fiskerne og deres kreditorer en opfattelse af, at det var noget, man kunne regne med som en hjælp, hvis det gik galt. Det skyldes bl.a., at reglerne har eksisteret i snart 20 år samtidig med, at beløbene har været for små til at nedbringe kapaciteten og dermed reducere fiskeridødeligheden effektivt. I de lande, hvor markedskræfterne har været anvendt som instrument, er en stærk regelhåndhævelse nødvendig, men ikke altid mulig i praksis. I den udstrækning det er lykkedes at nedbringe kapaciteten og dermed fiskeridødeligheden fører en fornyet optimisme blandt de tilbageblevne fiskere ofte til ønske om nyinvesteringer. Hvis denne tilbøjelighed ikke imødegås, fører det til stigende fiskerikapacitet og dermed større fiskeridødelighed. Det er således ikke muligt for et enkelt medlemsland herunder Danmark at opnå den fulde effekt af en målrettet fiskeriforvaltning med mindre alle lande, som fisker på de fælles bestande, udviser en tilsvarende målrettethed.

[4] Via FUP I (1983-1986), FUP II (1987-1991), FUP III (1992-1996) og senest FUP IV (1997-2001). Mens der kun blev taget små og få både ud under FUP I, blev der taget mange fartøjer ud under FUP II og ikke mindst FUP III, da tilskudsbeløbene blev sat op.

3. Individuelle omsættelige kvoter i fiskeriforvaltningen

Erfaringerne har vist, at det er vanskeligt at nå målene for fiskeriforvaltningen med de midler, som er bragt i anvendelse. Det kan konstateres, at mange fiskebestande kunne give et højere udbytte, end de gør i dag, at forbrugerne betaler højere priser, end de burde, og at mange fiskere kæmper med dårlig økonomi. Derfor er det nødvendigt at overveje nye tiltag og andre forvaltningsmodeller.

Et grundlæggende problem for fiskerierhvervet er, at i modsætning til stort set alle andre erhverv udnytter fiskerne en fælles ressource. Hertil kommer, at den fælles ressource – fiskebestandene – har en række karakteristika, som gør at deres ydeevne er begrænset. Disse forhold fører til overfiskning, som dog ikke direkte kan registreres. Det kan imidlertid dokumenteres, at fangsterne er gået tilbage, i Danmarks tilfælde med mere end 40% i værdi målt i faste priser, men årsagen hertil kan i teorien være mange.

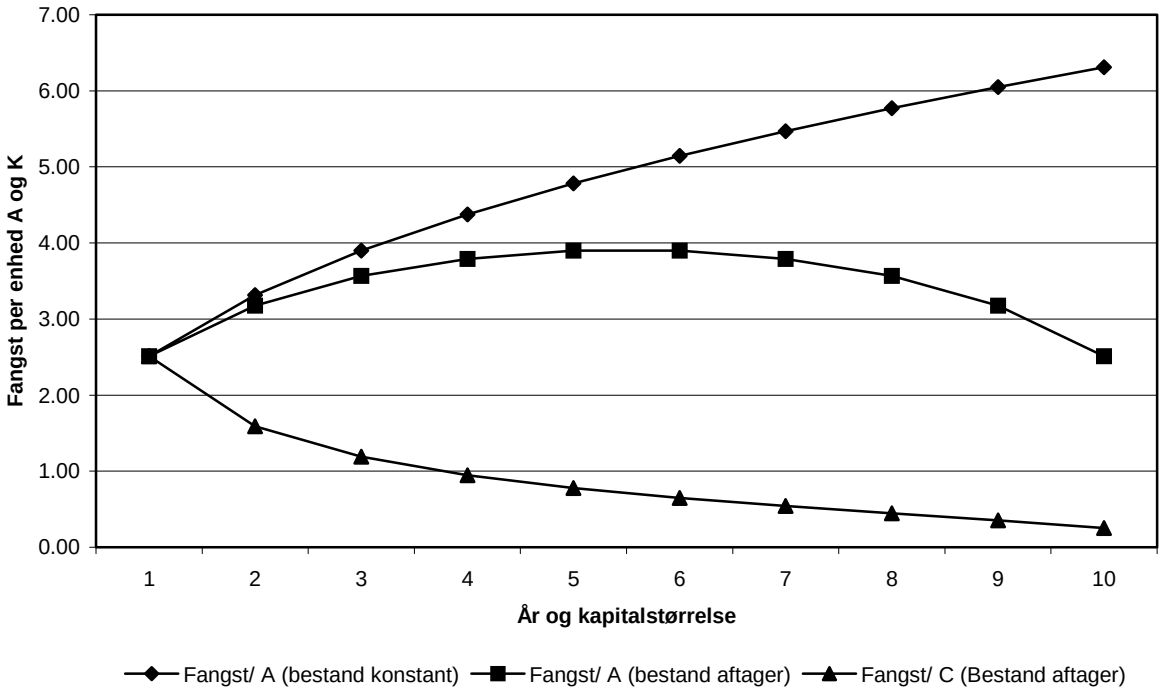
Der er således behov for at udvikle teorier, foretage undersøgelser og konsekvensberegninger med henblik på at afdække årsagssammenhængene. Samfundet og de enkelte fiskere har grundlæggende samme interesser nemlig at sikre et højt og stabilt fiskeri på lang sigt til sikring af indkomsten. Men da fiskebestandene udnyttes som en fælles ressource fører det til, at de sammenfaldende interesser giver forskellige resultater. Når fiskeren søger at sikre sig en høj indkomst, medfører det, at samfundet som helhed ikke kan sikre sig det højst mulige udbytte af ressourcerne. Derfor må samfundet indføre regler, som fiskeren føler begrænser hans erhvervsudøvelse.

Fiskerne kan sikre sig en højere indkomst ved at øge arbejdskraftproduktiviteten, som betyder, at hver enkelt fisker producerer mere. I de fleste erhverv kan produktiviteten øges ved at anvende mere kapital. Det gælder ikke i fiskeriet, eller rettere sagt kun til en vis grænse, som nu er overskredet. Baggrunden er fiskebestandenes karakteristika kombineret med manglende individuel ejendomsret. Hvis fiskebestandene var upåvirkede af fiskeriet, kunne fangsten pr. fisker øges ved at indsætte stadig mere kapital gennem tiden. Imidlertid formindskes fiskebestandenes størrelse i takt med, at kapitalen øges, og det betyder, at fangsten pr. fisker aftager efter et bestemt punkt. Dermed er grundlaget for bedre aflønning fjernet. På grund af bestandseffekterne aftager kapitalproduktiviteten ligeledes, hvilket er med til yderligere at forringe aflønningen af arbejdskraften, da kapitalens faldende produktivitet i sig selv gør det vanskelig at opretholde aflønningen til kapitalen. Derved skabes en ond spiral, hvor den enkelte fisker fristes til at investere yderligere og reducere arbejdskraftfor-

bruget for at opretholde aflønningen til de tilbageblevne. Disse forhold er illustreret i et regneeksempel for en 10 års periode i fig. 3.1.

Den øverste kurve viser arbejdskraftproduktiviteten udtrykt som fangst pr. beskæftiget under hensyn til, at indsatsen af kapital stiger over tid, og fiskebestandene ikke formindskes ved fiskeri. Denne situation modsvarer, hvad der normalt er gældende for landbaserede erhverv. Den midterste kurve viser udviklingen, når fiskebestanden formindskes ved fiskeri, hvilke er den normale situation i fiskeriet. Endelig viser den nederste kurve, at kapitalproduktiviteten også falder, når fiskebestandene formindskes. Dermed falder aflønningsmulighederne af den investerede kapital også.

FIGUR 3.1. **Arbejdskraftproduktivitet (A) og kapitalproduktivitet(C)[5] i fiskeri**



Ejendomsretten er grundlaget for erhvervsudøvelsen andre steder i samfundet, blot ikke i fiskeriet. En tildeling af ejendomsret til en given mængde fisk vil ikke alene kunne bringe fiskeriet ud af den onde spiral, men den vil sætte fokus på fiskebestanden som en produktionsfaktor på lige fod med arbejdskraft og kapital. Med værdifastsættelsen af fiskeressour-

[5] Det antages, at arbejdskraften er konstant over tid, kapitalindsatsen stiger, og fiskebestanden er henholdsvis upåvirket af stigende kapitalindsats og aftagende som følge af stigende kapitalindsats

cen som produktionsfaktor undgår samfundet, at fiskebestandenes værdi kapitaliseres i fiskerfartøjerne.

Individuelle kvoter vil føre til, at den fælles ejendomsret fordeles ud på fiskerne. Det vil betyde, at fiskeren har bedre planlægningsmuligheder og derved bedre muligheder for at drive et rentabelt fiskeri. For samfundet vil disse betingelser for fiskerne føre til, at de produktionsressourcer, som bindes i fiskeriet vil blive mindre. Derved frigøres især kapital, som kan bruges til produktion andre steder i samfundet. Individuelle kvoter bruges allerede i stor udstrækning i dansk fiskeri, men ved at gøre kvoterne omsættelige indføres i henhold til teorien nogle af de fordele, som også eksistere under frit fiskeri. Disse fordele er, at fiskerne kan tilpasse sig ved at handle med hinanden på markedsvilkår. Man er således ikke længere fastlåst inden for rammen af sin egen kvote, men dog stadig indenfor rammen for de fælles kvoter.

Hvis Danmark indfører individuelle omsættelige kvoter (IOK) alene, vil effekten af systemet være begrænset af de danske kvoteandele. Det skyldes, at fiskebestandene i princippet er fælleseje mellem flere lande, hvor den samlede forvaltning skal sikre at bestandene vokser. Danmark fanger ca. 70% af torskene i Kattegat/Skagerrak, ca. 50% af torsken i Østersøen og kun ca. 20% af torsken i Nordsøen. Det betyder, at muligheden for samfundet for at opnå gevinsten ved et IOK system er stærkt afhængigt af, hvad andre lande gør. Den helt grundlæggende forudsætning er, at kvoterne overholdes, og at genudsætning (udsmid) begrænses så meget som mulig ikke mindst for de lande, som har de største kvoteandele af de enkelte bestande.

Konklusionen baseret på teorien om IOK er derfor, at mens der kan være driftsmæssige fordele for den enkelte fisker ved, at ejendomsret tildeles i form af individuelle omsættelige kvoter, så er fordelen for samfundet betinget af, at alle lande har vilje og evne til at overholde kvoterne. Hvis det sker, og bestandene vokser, vil samfundet som helhed få fordele i form af større fangster, flere fisk til forbrugerne til lavere priser, og et forbedret økonomisk grundlag for flere fiskere og fartøjer.

Et IOK-system i Danmark vil således skulle vurderes i lyset af EU's fælles fiskeripolitik og de stadige bestræbelser på at udvikle den. En fuld effekt af systemet vil opnås, når systemet indføres for alle fiskere, som fisker på en bestemt bestand. Holland har allerede et IOK-system, og Storbritannien praktiserer et system, som meget ligner et IOK-system. Indfører Danmark en IOK-forvaltning, vil det betyde, at over 80% af fangsterne af rødspætte, tunge

og torsk i Nordsøen vil være dækket af IOK-systemer. Med Belgiens og Tysklands deltagelse vil dækningsgraden ligge på over 95%.

4. Erfaringer fra udlandet

Individuelle omsættelige kvoter anvendes for mere end 55 fiskebestande/fiskerier rundt om i verden. Det er imidlertid kun et lille antal lande, som praktiserer systemet for hele deres fiskeri. Her fremhæves Holland, Island, New Zealand og Storbritannien som de vigtigste. Der er imidlertid forskel på både den underliggende fiskeristruktur og den måde, som landene praktiserer IOK på. Fiskerierne i New Zealand og Island er relativt unge fiskerier i forhold til det britiske, hollandske og danske. Det har ført til, at forarbejdningsindustrien i disse to lande allerede fra starten har haft større direkte interesser i fiskeriet, end det er tilfældet i Holland og Storbritannien. Samtidig har der været tradition for, at andre landes fiskere har fisket meget i islandske og new zealandske farvande. Disse lande er gradvist blevet udelukket fra 1972 og frem til fiskerigrænseudvidelserne i 1977.

Erfaringerne fra Holland og Storbritannien er derfor de mest interessante i forhold til indførelse af IOK i Danmark. Her er der imidlertid også forskel. Holland har haft systemet siden 1976, men har i begyndelsen af perioden haft en begrænset håndhævelse af kvoterne. Derfor har det hollandske system ikke fungeret før op i 90'erne.

I Storbritannien har regeringens holdning været åben overfor at indføre IOK, men systemet har fået lov til at vokse op nedefra. De britiske fiskere har selv udviklet systemet med udgangspunkt i, at kvoterne i Storbritannien blev tildelt producentorganisationerne (PO), som herefter gradvist har bevæget sig fra individuelle kvoter for deres egne medlemmer over mod individuelle omsættelige kvoter. Den britiske regering har været meget tilbageholdende med at anvende ophugningsstøtte, da opfattelsen har været, at markedskræfterne skulle løse fiskeriets strukturproblemer. Producentorganisationer har derfor efter tildelingen af kvoterne handlet som en slags private foretagende med monopolagtig karakter. Man har fordelt kvoterne mellem egne medlemmer og har endvidere handlet med andre PO'er. PO'erne dækker omkring 2/3 af fartøjerne over 10 meter i fiskerflåden og forvalter over 95% af Storbritanniens kvoter i EU-farvandet.

I det følgende fremdrages en række observationer for de hollandske og islandske systemer, mens erfaringer fra det britiske system er mere sparsomme og derfor ikke inddraget.

Holland indførte IOK i 1976 for rødspætter og tunger. De individuelle fartøjskvoter blev tildelt gratis med udgangspunkt i EU's kvote til Holland. Fartøjskvoterne blev tildelt på grundlag af en kombination af historisk fiskeri og kapacitet målt ved kW. Det var kun fartøjsejere med licens, som fik tildelt kvoter, og i begyndelsen var kvoterne kun sikret på kort sigt. Der var ikke fuld omsættelig i starten, men siden 1985 har det været muligt at omsætte kvoter i større portioner, altså var der ikke tale om fuld delelighed af kvoterne. Kvoter kunne også lejes. Omsætning af kvoter krævede en godkendelse af myndighederne. Kvoter på rødspætter og tunger kunne kun omsættes mellem fartøjer, som i forvejen havde licens til dette fiskeri. Der har ikke været restriktioner på, hvor store kvoter et fartøj kunne eje.

En fordeling af sildekvoten på frysetrawlere og andre fartøjer blev indført i 1975[6]. I 1985 blev makrelkvoten gjort individuel omsættelig mellem frysetrawlere, og fra 1994 blev der indført individuelle omsættelige kvoter for torsk og hvilling samt muslinger.

Det hollandske bomtrawlsfiskeri har generelt set ikke haft rentabilitetsproblemer. Der har været en reduktion i antallet af kvoteejere op gennem 90'erne. Der var betydelige håndhævelsesproblemer helt frem til omkring 1990. Disse håndhævelsesproblemer resulterede i, at der ingen grund var til at købe ekstra kvoter, og det afspejles i lave kvotepriser, jf. bilag 2. Håndhævelsen blev strammet betydeligt fra begyndelsen af 90'erne. Systemet med IOK har været suppleret med et system med begrænsninger i antal fiskedage med henblik på at styrke håndhævelsen. I bestræbelserne herpå er der ligeledes indført systemer med større selvforvaltning. Der er således i 1993 etableret juridisk uafhængige organer for 8 grupper af fiskerflåden til at forvalte de individuelle omsættelige kvoter for fladfisk. I år 2000 indførtes afgifter til dækning af administrationsomkostninger. I alt indkræves ca. 5 mill. DKK fra fiskeriet.

Island indførte IOK i 1976 for sild. Lodde blev inddraget i 1980, og torsk samt andre demersale arter blev inddraget i 1984. I alt omfatter IOK på Island 11 arter. Kvoterne blev tildelt gratis, men kriterierne for tildeling varierede. For sild skete der en lige tildeling, mens den samlede loddekvote blev tildelt med en vægtning på 2/3 til lige tildeling og 1/3 på grundlag af lastekapacitet. IOK blev tildelt fartøjer med licens, og kvoterne blev gjort permanente enten i form af en absolut individuel kvote eller en andel af den samlede kvote.

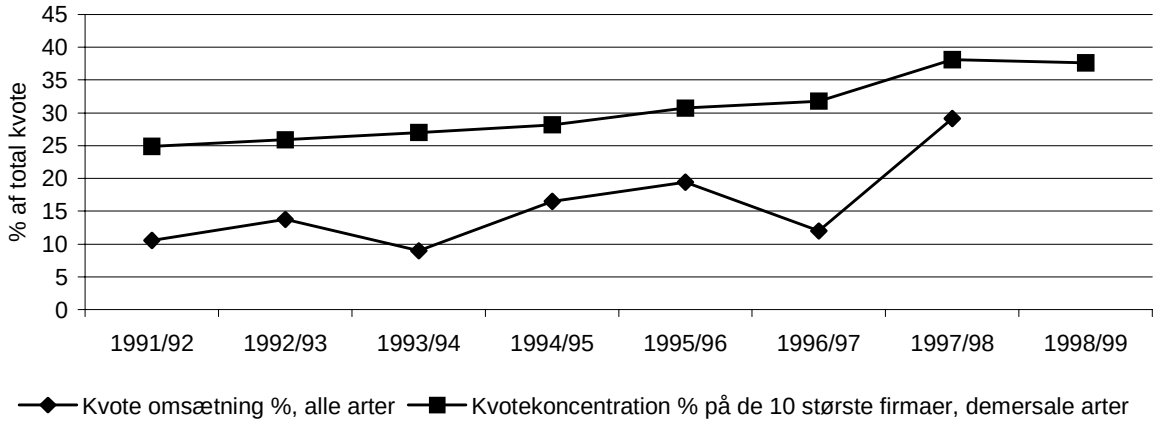
Andele af den samlede kvote er blevet gjort omsættelige og delelige uden restriktioner siden 1990/91. For fartøjernes "faste" kvoter har der været omsættelighed med begrænsninger si-

[6] Valatin, Gregory (1999): Development of Property Rights based Fisheries Management in the United Kingdom and the Netherlands: A comparison. Presented at the FishRights99 Conference in Australia.

den 1990/91, for sild siden 1979 og for lodde siden 1986. Disse kvoter kan kun omsættes frit mellem fartøjer fra samme region. Begrænsningerne stiler mod at undgå spekulation og koncentration, som for Islands vedkommende skal ses i lyset af de mange små og fjernt liggende landingspladser.

Det er tilladt at eje højst 10% af torskekvoten og højst 20% af kullerkvoten pr. firma samtidig med, at et firma højst kan eje 8-12% af de samlede kvoter. Op til 80% af alle kvoter er lejet eller byttet. De 10 største firmaer ejer 36% af kvoterne, de fem største ejer 25%, og de to største ejer ca. 6% hver, jf. figur 4.1. Den største koncentration sker hos de store, vertikalt integrerede firmaer. Der er forskellig opfattelse i Island af virkningerne på de lokale fiskersamfund.

FIGUR 4.1. **Island Udviklingen i kvoteomsætning og kvotekoncentration, Island, 1991-99**



Kilde: Runolfsson (1999)

Når koncentrationen af kvoterne i Island skal vurderes, er det nødvendigt at betragte den i forhold til den islandske fiskeristruktur, som er præget af, at forarbejdningsindustrien har direkte interesser i fiskeriet, der fiskes langt til søs med relativt store fartøjer, og at der findes et stort antal små åbne fiskerbåde. Det er i lyset heraf, at de 10 største firmaer ejer knap 40% af de samlede kvoter for demersale arter som torsk, kuller og sej i slutningen af 90'erne.

I perioden 1980 til 1998 er den islandske flåde forøget med knap 15% i tonnage og ca.23% i kW, men faldet med ca. 8% i antal. Gennemsnitsstørrelsen er steget fra 122 BRT til 152 BRT. En del af tonnagestigningen kan henføres til, at Island har inddraget fiskeri på fjernere liggende fiskepladser. Siden 1990 og frem til i dag har tonnagen været næsten konstant,

mens kW er faldet med et par procent. Der er i denne periode blevet færre små fartøjer og flere større (jf. Islands Statistik).

Der er få store landingshavne på Island, og der anvendes landingskontrolsystemer og overvågning af produktionsstørrelsen med henblik på håndhævelse. Overtrædelser udløser bøder og inddragelse af licens. Til dækning af omkostninger ved kontrol og håndhævelse er indført en øvre grænse på 0,4% af fangstværdien. Det er beregnet, at opkrævningen i 1998/99 udgjorde ca. 50 millioner DKK i kvoteafgift og ca. 15 millioner DKK i licensafgift.

De priser, der fastsættes på kvoterne, afhænger af mange faktorer, som kan være ret uigennemskuelige. Hvis markederne ikke fungerer perfekt, kan priserne afspejle særlige omstændigheder, som ikke nødvendigvis er repræsentative for hele markedet. For Holland er priserne for rødspætter og tunger opgjort for kvoter, som er fiskernes ejendom på langt sigt. Mens priserne for rødspætter ligger på op til 18 NLG/kg svarende til ca. 60 DKK/kg, så er der registreret priser på helt op til 150 NLG/kg for tunger, jf. bilag 2. I de senere år har priserne på tungekvoter ligget op til 90 NLG/kg svarende til ca. 300 DKK/kg. Disse priser er absolut realistiske på kvoter, som købes til ejendom i forhold til de økonomiske forudsætninger, hvilket kan dokumenteres ved beregninger[7].

Baggrunden for de høje kvotepriser er, at hvis der er overkapacitet i fiskeriet og dækningsbidraget er højt, kan det godt betale sig for ejeren af et fartøj at betale en så høj pris. De priser, der er registreret i begyndelsen af 90'erne på op til 150 NLG/kg (500 DKK/kg) forekommer at være fastsat under ganske særlige vilkår, og skal utvivlsomt ses i lyset af, at Holland da begyndte at håndhæve de generelle kvoter. Det betød, at det var af betydning at få købt så store kvoter som muligt, hvilket kan have været med til at drive priserne i vejret.

For Island foreligger priserne på kvoter på kort sigt og vises i bilag 3. Kvoterne er på lejebasis for et år ad gangen. Man kan hæfte sig ved de tilsyneladende meget høje priser for f.eks. torsk og de meget kraftige stigninger. Prisen på 1458 USD/tons i 1999 svarer til ca. 11 DKK/kg. Denne pris er for renset torsk, hvilket betyder, at omregnes til fangstvægt bliver den mindst 20% lavere måske endda endnu lavere, da en stor del af den islandske torsk fanges af frysetrawlere, som producerer frosne fileter. Derfor kan en lejepris på 11 DKK/kg torsk renset vægt ikke betragtes som særlig høj.

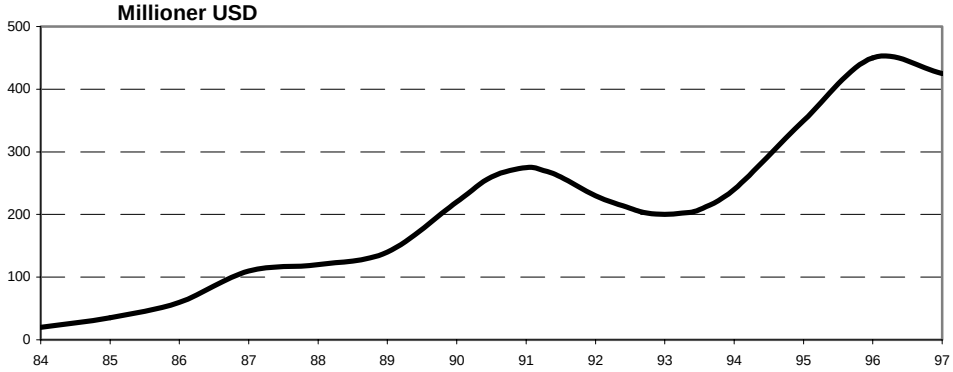
---

[7] Se Løkkegaard, Jørgen m.fl. (2001): Udredning vedrørende anvendelse af individuelle omsættelige kvoter (IOK) i det danske fiskeri. SJFI rapport nr. 120

Priserne kan bruges som udgangspunkt for en beregning af den samlede kvoteværdi. I Holland viser beregninger for 1994[8], at en stor bomtrawler på mellem 1500 og 2000 HK i gennemsnit ejede 101 tons tunger og 294 tons rødspætter. Med en kvotepris på 60 NLG/kg for tunger og 5,5 NLG/kg for rødspætter kunne kvoteværdien opgøres til ca. 7,7 mill. NLG svarende til ca. 25 mill. DKK. Den gennemsnitlige værdi af trawleren var opgjort til ca. 4,7 mill NLG svarende til ca. 16 mill DKK.

For Island er resultatet af tilsvarende beregninger vist i figur 4.2, her skønnes kvoteværdien baseret på lejepriser at ligge på mellem 400 mill. USD og 500 mill. USD svarende til omkring 3-3,5 mia. DKK i 1997.

FIGUR 4.2**. Island. Udvikling i værdien af kvoter beregnet som den årlige leje-pris (skøn)**



Kilde: Arnason, efter personlig kontakt (2000)

[8] Davidse, W.P. (edt.) (1997): Property rights in fishing; Effects on the industry and effectiveness for fishing management policy (LEI-DLO, The Hague, The Netherlands)

5. Funktionsmåde

Et system med individuelle omsættelige kvote indebærer, at fiskerne tildeles en ejendomsret. I hvilken udstrækning det fører til en ændring i forhold til det gældende system kræver en nærmere vurdering af en række vilkår for ejendomsretten. I de nuværende rations- og årsmængdefiskerier er der i realiteten tale om ejendomsret blot over en relativt kort periode til en mængde fisk, som svarer til den for perioden tildelte. Derfor er det nødvendigt at fokusere på nogle centrale forhold for den individuelle ejendomsret. Nedenfor er omtalt fire, som har betydning for systemets funktionsmåde:

- sikkerhed
- eksklusivitet
- varighed
- omsættelighed

Sikkerhed for ejendomsretten omfatter andre personers og institutioners muligheder for at foretage indgreb i ejendomsretten, og i hvilket omfang ejeren af rettigheden har mulighed for at imødegå eventuelle indgreb. I det gældende system er sikkerheden meget lille, da myndighederne via Reguleringsbekendtgørelsen kan ændre fiskernes fangstvilkår med kort varsel. Uforudsete ændringer i de generelle fiskerireguleringer herunder de tekniske bevaringsforanstaltninger vil ligeledes forringe sikkerheden, og fiskerens mulighed for at værne om sin rettighed er lille.

Eksklusivitet omhandler andre fiskeres mulighed har for at ”udhule” ejendomsretten via deres fiskeri. Det betyder, at værdien af rettigheden påvirkes, og fiskeren vil planlægge sit fiskeri under hensyn til andres påvirkninger. Hvis påvirkningen er stor, og fiskerens imødegåelse vil være forbundet med store omkostninger, vil en fornuftig strategi være at fiske så meget som muligt fra starten. Derved bliver en individuel omsættelig kvote værdiløs. I det gældende system er der ingen eksklusivitet. Alle fiskere, der opfylder de grundlæggende kriterier for tildeling af rationer, kan få en tildeling. Hvis mange kuttere tilmelder sig et givet fiskeri, sættes rationen til hver enkelt blot ned.

Varigheden bestemmer i hvor lang en periode, ejeren kan beholde rettigheden. Varigheden som kendetegn for en individuel omsættelig kvote spiller en central rolle, idet ejernes begrundelse for at acceptere tab på kort sigt for at opnå en gevinst på lang sigt påvirkes kraftigt af varigheden for ejerrettigheden. Varigheden af rettigheden spiller derfor også en helt central rolle for prisen på kvoterne. I de nuværende system er varigheden for rationerne ty-

pisk 14 dage eller en måned. Årsmængder tildeles for et år ad gangen. Der er imidlertid ingen faste regler for varighed af tildelingerne.

Omsætteligheden er ejerens mulighed for at overdrage rettigheden til andre. I fiskerisammenhæng er dette af central betydning for de økonomiske tilpasningsmuligheder. Når en ressource er begrænset og værdifuld, vil omsætteligheden medføre, at der sker en optimal fordeling af de begrænsede ressourcer. Deleligheden af ejerrettighederne har samtidig betydning for processen frem til en optimal udnyttelse gennem en omsætning af mindre rettighedsmængder. Betydningen af omsættelighed er stor, idet ejeren har mulighed for at vurdere den bedst mulige anvendelse af sin tid og sin kapital. I det nuværende system er der principielt ingen omsættelighed. Logbøgerne rummer imidlertid mulighed for en vis omsættelighed, som anvendes i forbindelse med at få fangsterne for de enkelte fartøjer til at passe med rationerne.

Det er helt centralt at tage de ovennævnte forhold i betragtning, når et IOK-system designes og indføres. Hertil kommer imidlertid, at to andre forhold er stærkt medbestemmende for kvotens værdi for den enkelte rettighedshaver:

- begyndelsestildeling
- beholdningsrestriktioner

Begyndelsestildelingen er afgørende for, hvor store omkostninger rettighedshaveren starter med. I et fuldt udviklet fiskeri som det danske, er der investeret i fiskefartøjer og hyret mandskab under hensyn til, at der ikke betales til ejerne af fiskeressourcerne for at få lov til at udnytte den. Hvis fiskernes begyndelsestildeling i mængde ikke svarer til det historiske fiskeri, bliver de anderledes stillet efter indførelse af IOK. Hertil kommer, at hvis fiskerne pålægges at betale for tildelingen, fører det til en udgift, som i større eller mindre grad kan tjenes ind senere. Det afgørende er, at der ved indførelsen af IOK ændres på nogle forudsætninger, så den sammensætning af arbejdskraft og kapital, som hidtil har været anvendt ikke længere passer. Derfor har begyndelsestildelingen i langt de fleste IOK-fiskerier da også været gratis og baseret på historiske fangster.

Beholdningsrestriktionerne vil have betydning for tilpasningen af fiskeriet i fremtiden. Denne restriktion vil ikke nødvendigvis være central for den enkelte rettighedsejer, men mere for samfundets nytte af IOK-systemet. Beholdningsrestriktionerne kan ses i sammenhæng med sikkerheden og eksklusiviteten. Hvis der er usikkerhed for den enkelte virksomhed, vil det være naturligt at arbejde hen imod at formindske denne usikkerhed, og det kan

ske ved at købe kvoter op. Hertil kommer, at den almindelige strukturudvikling, som går i retning af større produktionsenheder, vil tendere mod en koncentration af kvoterne. Der kan være flere grunde til, at en sådan udvikling kan forstærkes under IOK, men på den anden side er dette problem næppe anderledes end for landbaserede erhverv, hvor ejendomsret til produktionsmidlerne jo er reglen, og hvor koncentrationen i de enkelte erhvervsgren er meget forskellig..

Et almindeligt praktisk problem knytter sig til antallet at kvoter. Enkelte fartøjer er registreret med fiskeri på ca. 30 kvoter fordelt på arter og farvande. Hovedparten af fartøjer har dog mindre end 15 kvoter fordelt på arter og farvande. Administrative besværligheder for den enkelte fisker med at forvalte så mange kvoter vil formentlig føre til en reduktion i antallet. Med skelen til udviklingen i andre erhverv kan en sådan reduktion ikke umiddelbart siges at være en ulempe.

6. Virkninger

Med henblik på at vurdere virkninger af IOK ud fra en samfundsmæssig synsvinkel kan der opstilles en række vurderingskriterier, som også kan finde anvendelse på det eksisterende system. Der er udvalgt otte kriterier, som kan samles i grupper og derved tjene til at strukturere debatten om fiskeriets udøvelse under forskellige reguleringsformer:

a) flådestørrelse og -struktur
b) økonomiske indikatorer
c) kvotekoncentration
d) kvotepriser
e) opgradering og bifangst
f) bestandsudvikling
g) overvågning og håndhævelse
h) omkostningsdækning

De fire første kriterier (a til d) hører naturligt sammen i forbindelse med en vurdering af de økonomiske virkninger. Beskæftigelsen og flådens sammensætning på fartøjsstørrelse og type er indeholdt under flådens størrelse og struktur, og dette fører over i fiskeriets rentabilitet belyst ved en række økonomiske indikatorer fortrinsvis aflønning af arbejdskraft og kapital, beskæftigelse, overskud, investeringslyst, omkostningseffektivitet. Kvotekoncentration og kvotepriser er affødt af, at der i et IOK-system sættes værdi på fiskeressourcerne, som derved kommer til at optræde som et kapitalgode på linie med andre aktiver. Ved forvaltning med IOK bliver fiskernes planlægningsvilkår betydeligt forbedrede.

Graden af sikkerhed, eksklusivitet og varighed af kvoterettighederne vil være bestemmende for, hvor stor en del af den værdi, som er kapitaliseret i fartøjerne, der føres over i kvoterne. Hvis kvoterne er tæt bundet til fartøjerne, så den ene faktor ikke kan omsættes uden om den anden, kan en sådan opdeling være illusorisk, men erfaringer fra blandt andet Holland viser, at der kan ske oplægninger af fartøjer, hvortil en kvote er bundet, så kvoten kan fisken med et andet fartøj. På længere sigt vil der være stærke tendenser til, at kvoter og fartøjer skilles, hvilket vil betyde, at værdien af et fartøj vil falde, mens værdien af kvoterne vil stige. Dette vil føre til en mere effektiv udnyttelse af kapitalapparatet, omkostningsreduktion og antagelig også, at beskæftigelsen vil stige i forhold til hvad den ellers ville have været. Når kvoter og fartøjer er fuldt adskilt, vil udlandets interesse for opkøb af kvoter stige, men tilsvarende vil danske fiskeres interesse for at købe kvoter i udlandet også stige.

Værdien af fiskeressourcerne påvirkes af bestandsudviklingen herunder genudsætning af fisk enten som følge af udsmid af små fisk i forbindelse med opgradering eller i forbindelse med bifangst af arter, der ikke er kvotedækning for. Disse to forhold (e og f) kan kun delvis påvirkes af den enkelte fisker. Ikke mindst vil en sikring af bestandene på et højere og bæredygtigt niveau i forhold til nu kræve, at der foretages fælles tiltag. Der vil således stadig være behov for en videreførsel af den fælles fiskeripolitik under EU. Da en stigning i bestandsstørrelserne vil afspejle sig i en større kvoteværdi, vil den enkelte fisker have direkte interesse i at medvirke til at øge bestandenes afkast.

Endelig omhandler de to sidste kriterier (g og h) behovet for og metoder til at overvåge fiskeriet, håndhæve regler og iværksætte procedurer i forbindelse med overtrædelser, samt hvordan disse aktiviteter kan finansieres på en måde som tilskynder til at reglerne overholdes. I nogen grad vil det være et politisk spørgsmål, hvordan disse opgaver gribes an. Den realøkonomiske gevinst ligger i, at omkostningskrævende kontrol og håndhævelse kan undgås. Det kan ikke på forhånd siges, om et centralt forvaltningssystem eller et selvforvaltningssystem er at foretrække. Det afhænger af, om omkostningerne ved at indsamle information, administrere, overvåge, håndhæve og sanktionere er lavest ved et centralt system eller et decentralt system.

Der bør fokuseres på forhold, som vedrører, hvad der kan betegnes som realøkonomiske effekter, dvs. om samfundet som helhed kan anvende sine produktionsressourcer bedre, end det sker nu. Der er imidlertid også en række fordelingsmæssige effekter, som omhandler, om nogen bliver bedre og andre dårligere stillet. For den enkelte fisker spiller de fordelingsmæssige usikkerheder i hvert fald i startfasen af et nyt system ofte en større rolle end de realøkonomiske effekter.

Hvis kvoterne tildeles fiskerne gratis i overensstemmelse med deres historiske fiskeri, vil alle fiskere som hovedregel blive bedre stillet efter handel med kvoterne. Det skyldes, at fiskeriet med de nuværende begrænsninger forhindrer fiskeriet i at tilpasse sig skiftende vilkår både på markedssiden og på fangstsiden. Med det nuværende system er fartøjer, som er mindre effektive under skift i vilkårene tvunget til at fiske, mens mere effektive fartøjer er afskåret fra at tilpasse sig. Handel med kvoter tager således effektivitetsforskelle i betragtning. De effektive fiskere vil have muligheder for at fange de mindre effektive fiskeres kvoter mod betaling. Det stiller begge parter bedre.

7. Danske kvotepriser

Der er en lang række forhold, som kan påvirke prisdannelse på kvoterne[9]. Derfor er det ikke muligt at gennemføre nogen præcis beregning af priser på kvoter. Antages det imidlertid, at fiskerne handler økonomisk fornuftigt, vil der for køb af tillægskvoter kunne betales en pris, der ikke må være højere, end at der stadig kan tjenes penge ved at fange den ekstra kvote. Denne pris bestemmes af fartøjets dækningsbidrag[10] og af, om der er ledig kapacitet primært i form af fiskedage. På grundlag af SJFI's regnskabsstatistik har SJFI foretaget en beregning over dækningsbidrag for 28 fartøjssegmenter for hver enkel art, som indgår i segmentets fangstsammensætning. Beregningen er foretaget for 13 arter/farvande. I de følgende to tabeller vises resultatet for torsk og tunge for udvalgte flådesegmenter. Valget af torsk og tunge er sket med henblik på at sætte de danske resultater i perspektiv ved at sammenligne med Holland og Island.

For torsk er det sandsynligt, at prisen vil ligge mellem 4 DKK/kg og 7 DKK/kg afhængig af, hvilket farvand kvoten købes for. Prisen er beregnet for kort sigt. Det betyder, at retten til at fiske tillægskvoten gælder for et år. Hvis retten kan købes for en længere periode, vil prisen være højere. Det skyldes, fortjenesten skal beregnes over det antal år, som retten gælder for. En rettighed for en 10-årig periode vil typisk kunne betales med en pris, der er ca. syv gange højere end prisen på kort sigt altså mellem 28 DKK/kg og 49 DKK/kg. Er retten tildelt for 20 år vil prisen typisk være 10 gange højere end kortsigtsprisen.

TABEL 7.1. **Skyggepriser på torskekvoter på kort sigt opdelt på udvalgte flådesegmenter og farvande, kr. pr. kg., 2000.**

Længde	-- Nordsøen -- 4ABC og 2A	Skagerrak 3AN	Kattegat 3AS	Østersøen 3BCD
Under 12m	3,58	3,74	2,95	2,46
Mellem 12m og <18m	6,65	6,40	4,98	4,44
Mellem 18m og <24m	8,18	7,91	6,30	5,29
Hovedtotal	7,39	6,60	5,20	4,10

Kilde: SJFI

[9] Se Løkkegaard, Jørgen m.fl. (2001): Udredning vedrørende anvendelse af individuelle omsættelige kvoter (IOK) i det danske fiskeri. SJFI rapport nr. 120

[10] Omsætning fratrukket variable omkostninger

Sammenlignes denne pris med den islandske kvotepris på torsk i slutningen 90'erne på ca. 11 DKK/kg renset vægt, svarer denne pris ret nøje til den danske pris på 7 DKK/kg. Det skal erindres, at vægttabet fra hel fisk til renset vægt ligger i størrelsesordenen 20% svarende til en pris på Island på ca. 8 DKK/kg.

For dyre arter vil der kunne betales højere priser. For at kunne sammenligne med Holland er tunge vist som et eksempel. Prisen for en et-årig kvoteret er beregnet til mellem 17 og 23 DKK/kg. Hvis kvoteretten kan købes for en længere periode vil der stadig være rentabilitet i fiskeriet med køb af en tillægskvote ved en kvotepris på mellem 120 og 160 DKK/kg. Grunden til at kvotepriserne er så høje har sammenhæng med, at dækningsbidraget pr. kg fisk er meget højt, da fangstmængderne er relativt små, mens afsætningspriserne er høje.

TABEL 7.2. **Skyggepriser på tungekvoter på kort sigt opdelt på udvalgte flådesegmenter og farvande, kr. pr. kg., 2000.**

Længde	Nordsøen 4ABC og 2A(EU)	Skagerrak, Kattegat, Bælthavet, Østersøen 3ABCD
Under 12m	10,96	14,31
Mellem 12m og <18m	18,52	23,94
Mellem 18m og <24m	19,41	28,26
Hovedtotal	17,59	23,44

Kilde: SJFI

Sammenlignes disse prisskøn, som er foretaget med udgangspunkt i fartøjernes dækningsbidrag, med priserne fra Holland og Island, er der god overensstemmelse. Hvis en dansk tungekvote erhverves med en 20-årig tidshorisont, vil der kunne betales over 250 DKK/kg, hvilket kan sammenlignes med den hollandske pris på 90 NLG/kg svarende til 300 DKK/kg. De hollandske tungekvoter handles under forudsætning af, at de købes til ejendom ud i al fremtid dvs. mere end 20 år.

8. Værdien af fiskeressourcerne og kapitalapparatet

En vurdering af værdien af de samlede kvoter er forbundet med betydelige vanskeligheder. Der er imidlertid foretaget et skøn med udgangspunkt i flådens opdeling på segmenter. Beregningen viser, hvor meget et flådesegment kan betale for hele den kvote, som vil være nødvendig for at opretholde det historiske fiskeri. Det er således ikke beregnet, hvor meget der kan betales for hver kvoteart. Der er grund til at understrege, at prisen, som lægges til grund for beregning at alle kvoternes værdi, er lavere end de priser, som beregnes for køb og salg af tillægskvoter.

Der er foretaget to beregninger. Tankegangen bag den ene beregning er, at der ikke kan fiskes, hvis der ikke købes kvoter. Fiskeren skal imidlertid under alle omstændigheder afholde de faste omkostninger i hvert fald på kort og mellemlangt sigt. Hvis der købes kvoter svarende til det historiske fiskeri, kan fiskeriet dække de faste omkostninger, men fiskeren får en ekstra udgift til køb af kvoter. Overfor disse valg vil fiskeren højst kunne betale en pris, men naturligvis helst mindre, svarende til de faste omkostninger på kapitalapparatet, når der ses bort fra et eventuelt nettooverskud. Ved køb af kvoter til højst denne pris vil der være dækningsbidrag til at betale lidt af de faste omkostninger. Situationen er imidlertid ikke holdbar på længere sigt, så den pris, der herved beregnes, er kortsigtsprisen. Den pris, som udregnes på denne måde, vil være den absolut højeste pris, der kan betales.

Ved den anden beregning anvendes SJFI's udregning af rentabiliteten i fiskeriet, hvor det anvendte begreb for dækningsbidraget sættes i forhold til forsikringsværdien[11]. Rentabiliteten for alle flådesegmenter under ét, for hvilke der foreligger oplysninger, er beregnet til 5%.

Beregningerne viser, at den samlede pris, som kan betales for kvoterne på kort sigt, ligger mellem 67,6 mill. kr. og 363,7 mill. kr. dog klart nærmere det første end det sidste tal. Sidstnævnte beløb svarer til 13% af den samlede landingsværdi af kvotearterne, mens førstnævnte svarer til 2%.

Hvis hele kvoten købes til ejendom under forudsætning af, at fiskerne regner med en tidshorisont på 10, vil et skøn over kvoteværdien være minimum 500 mill. kr.

[11] Andersen, J.L.: Beregningsgrundlag for indtjeningen i det danske fiskeri. SJFI – Working paper no. 14/2000.

Dette beløb er noget lavere end beløbet, der er udregnet for Island. Forskellen skyldes, at den islandske beregning bygger på køb af tillægskvoter, men den danske beregning bygger på køb af hele kvoten. Sammenlignes resultatet med beregninger over kvoteværdi og fartøjsværdi for Holland er beløbet ligeledes lavere. For Holland viste en beregning for 1994 at forholdet mellem kvoteværdi og fartøjsværdi var ca. 2 til 1, når kvoteprisen er beregnet som langsigtsprisen. For dansk fiskeri ligger forsikringsværdien i 2000 på ca. 5 mia. kr., hvilket i forhold til kvoteværdien på 500 mill. kr. er et forhold på 1 til 10 (kvoteværdi til forsikringsværdi) sammenlignet med Holland.

Dette må tolkes i retning af, at der vil ske en tilpasning på længere sigt, så forsikringsværdien for fartøjerne går ned og kvoteværdien går op. Når forsikringsværdien går ned, kan det blandt andet forklares med, at mister man sin kutter, har man stadig kvoten til rådighed. Der er ikke andre, som kan fiske denne kvote uden betaling til ejeren. Derfor kan det ikke betale sig at investere mere end højst nødvendigt i fartøjet, da de fremtidige indtægtsmuligheder ikke alene er bestemt af, at man har et fartøj til rådighed. Dette er helt afgørende i det nugældende system. I det nuværende forvaltningssystem er kvoteværdien delvis kapitaliseret i fartøjsværdien, hvilket forklarer de relativt høje danske fartøjsværdier.

9. Den offentlige debat

I januar 2001 fremlagde Fødevareministeriet et oplæg til tilpasning af fiskeriforvaltningen med udgangspunkt i et notat om udfordringer til den danske fiskeriforvaltning. I vinteren og foråret 2001 havde Specialarbejderforbundet i Danmark (SiD) og Danmarks Fiskeriforening (DF) i fællesskab udarbejdet et forslag til ny regulering af silde- og makrelfiskeriet.

På Danmarks Fiskeriforenings generalforsamling den 20-21. april 2001 var individuelle omsættelige kvoter genstand for diskussion. En del af grundlaget for diskussionen var den af SJFI udarbejdede rapport om omsættelige kvoter[12], som indeholder en beskrivelse af fordele og ulemper ved IOK.

Folketinget gennemførte den 16. maj en forespørgselsdebat med udgangspunkt i en redegørelse fra ministeren, jf. bilag 4[13]. Redegørelsen indeholder forslag om, at kystfiskerfartøjer under 15 meter skal have mulighed for at søge om individuelle årskvoter med henblik på at sikre kystfiskeriet og de små landingshavnes udvikling. For sildefiskeriet stilles forslag om, at der tildeles individuelle kvoter for en periode af 5 år med mulighed for forlængelse i op til 8 år. Disse kvoter skal kunne omsættes i de første 5 år. Dette forslag blev vedtaget af Folketinget (V117, jf. bilag 4).

Debatten mellem Danmarks Fiskeriforenings medlemmer forud, under og efter generalforsamlingen indeholdt stærke elementer af positionering af synspunkter og oplæg til alliancedannelser. Dette er et naturligt element i en diskussion af nye reguleringsformer på grund af mulige økonomiske konsekvenser.

I folketingsdebatten koncentrerede diskussionen om IOK sig i det væsentligste om værdigevinster og beskatningsmulighederne for disse gevinster. Bedre planlægnings- og tilpasningsmuligheder spillede en mindre rolle. Derimod blev ”bæredygtig” udnyttelse af fiskebestandene og kvalitetsforbedringer fremhævet. Endelig kan nævnes, at der i debatten blev lagt meget vægt på, at organisationerne dvs. erhvervet havde medindflydelse på de nye reguleringers udformning.

---

[12] Se Løkkegaard, Jørgen m.fl. (2001): Udredning vedrørende anvendelse af individuelle omsættelige kvoter (IOK) i det danske fiskeri. SJFI rapport nr. 120.

[13] Ministerens redegørelse er gengivet i fuld længde.

I det følgende gennemgås nogle af de forhold, der har været fremdraget i debatten. Der lægges ikke vægt på hvilke grupper, som har fremført argumenterne, men derimod på karakteren af synspunkterne. Disse koncentrerede sig om følgende forhold i grupperet orden:

- IOK giver ikke større TAC
- IOK driver små fartøjer ud
- IOK løser ikke fiskeriets problemerne, og der bør arbejdes på at finde bedre former
- IOK skaber overlevelses- og tilpasningsmuligheder for fiskerne
- IOK skaber bedre planlægningsmuligheder
- IOK giver større fleksibilitet end ikke omsættelige kvoter
- IOK skaber ejendomsret til fisken, hvilket er i strid med fiskeriets natur
- IOK kapitaliserer kvoterne

Forhold vedrørende *ejendomsret og muligheden for kapitalisering* af værdien af kvoterne blev skarpest formuleret af SF og Enhedslisten i deres beslutningsforslag, jf. bilag 4:

> *…..den fremtidige fiskeriforvaltning må ikke indeholde elementer af en samfundsmæssig forøring af kapitaliserbare individuelle omsættelige kvoter ud fra f.eks. et historisk fiskeri og/eller ejerandele af bestemte fartøjstyper eller uigennemskuelige selskabskonstruktioner..*

For fiskeriet er dette synspunkt problematisk, især hvis der bag ved ligger forestillinger om, at samfundet derved overdrager en fællesejet ressource til fiskerne. I modsætning til andre områder i nyere tid, hvor samfundsejede ressourcer er overdraget, er der indenfor fiskeriet allerede sket en kapitalisering. Denne kapitalisering er blot sket i fiskerfartøjerne, da rådighed over et sådant er afgørende for adgangen til fiskeressourcerne. Denne kapitalisering har medført en samfundsmæssig skævvridning, da brugte fartøjers værdi har indeholdt værdien af fiskeressourcerne.

Med indførelse af IOK må der skelnes mellem, om bestandene vokser som følge af en bedre forvaltning, eller om de vil ligge på det hidtidige niveau. Hvis bestandene forbliver på det hidtidige niveau, vil indførelse af IOK betyde, at værdien af fiskeressourcerne vil blive overført til kvoterne, og derved vil de nuværende erhvervsudøvere hverken blive bedre eller dårligere stillet. Bestandsniveauerne vil i høj grad være bestemt af andre landes fiskeri på de fælles bestande. Hvis kvoteværdien opfattes som et immaterielt aktiv og beskattes som sådan, vil beskatningen af erhvervet i hovedtræk ikke ændre sig. Hvis fartøjernes overskud vokser, vil dette være en følge af rationalisering og forbedret effektivitet som følge af bedre

planlægningsmuligheder. Dette vil i sig selv føre til øget kvoteværdi og højere skattegrundlag, men denne værdiforøgelse vil ikke være samfundsskabt.

Hvis bestandene vokser, så kvoterne kan øges, kan der med en vis ret tales om en samfundsskabt værdiforøgelse. Om denne helt eller delvist skal inddrages af samfundet, vil være et spørgsmål om udformning af skattereglerne. Noget af den øgede værdi vil inddrages med de eksisterende regler. Hertil kommer imidlertid, at med de eksisterende særlige aflønningsformer i fiskeriet, vil øgede bestande give sig udslag i højere aflønning til fiskerne, som med den progressivt virkende danske indkomstskat, vil være medvirkende til en høj beskatning af de voksende bestande.

Som alternativ til inddragelse af en eventuel værdiforøgelse via beskatning kan stigende fiskerimuligheder indgå i en supplerende kvotetildeling, hvor andre kriterier anvendes for tildelingen end de i udgangssituationen gældende, eller hvor kvoteforøgelsen udbydes over en auktion for IOK'er.

For fiskeriet gør det særlige forhold sig gældende, at den langsigtede kvote er en andel af fiskebestanden (produktionsfaktoren) og fangsten er en andel af fiskebestanden, hvorfor kvoten vil have karakter af at være identisk med fangsten. Værdien af fangsten beskattes allerede, og en yderligere beskatning af kvoteværdien vil let få karakter af dobbeltbeskatning, hvis der indføres særlige beskatningsregler for kvoterne.

Kvoteværdien vil være bestemt af værdien af den langsigtede ret til at kunne fiske og mulighederne for at sikre denne ret. Denne rettigheds værdi kan vurderes ved anvendelse af de kriterier, som er anført i kapitel 5 (funktionsmåde). Ved anvendelse af disse kriterier fremgår det, at som følge af fiskeressourcens karakter vil andre erhvervsudøvere have mange muligheder for at påvirke den enkelte fiskers kvoteværdi. Hertil kommer imidlertid, at kriterierne også kan bruges til at bedømme det offentliges muligheder for at gribe ind i kvoteværdierne. Dette understøtter, at IOK i sig selv ikke kan bruges som grundlag for en vurdering af kvoteværdier og kapitaliseringsmuligheder. En vurdering heraf kræver anvendelse af de nævnte kriterier: *a) sikkerhed, b) eksklusivitet, c) varighed og d) omsættelighed*, hvor fastlæggelsen af kriterierne for eksempel har betydning for, i hvilken udstrækning Fiskeribankens sikkerhed for långivningen flyttes fra fartøjerne over i kvoterne, og hvordan og i hvilket omfang IOK kan gøres til beskatningsobjekt[14].

[14] Finansstyrelsen, som omfatter Fiskeribanken har udarbejdet et notat af 4. maj, hvori disse spørgsmål vedrørende IOK behandles. Skatteministeriet, departementet, har udarbejdet et notat om beskatningsregler for omsættelige kvoter.

Et andet hovedemne i debatten har været *overlevelsesmuligheder, strukturtilpasning og bedre planlægningsmuligheder*. Både med og uden IOK vil fiskeriet gennemleve en strukturtilpasning, som bl.a. vil være bestemt at udviklingen i det øvrige samfund. Anvendes de ovennævnte vurderingskriterier, er det karakteristisk for landbaserede erhverv, at de har fuld eller næsten fuld sikkerhed og eksklusivitet med hensyn til deres brug af produktionsfaktorer. Det betyder samtidig, at der er udviklet et præcist regelsæt om aktørernes retsstilling i forbindelse med erhvervelse, anvendelse og afhændelse af disse produktionsfaktorer. Her er der ikke samme vilkår for fiskeriet med det gældende reguleringssystem. Systemet skaber øget usikkerhed for fiskeriets erhvervsudøvelse og dermed også højere omkostninger, end hvad der kunne være tilfældet. Det kan ikke på forhånd afgøres, om der vil ske koncentration af kvoterne i fiskeriet alene på grund af tildeling af ejendomsret. I landbaserede erhverv er størrelsesstrukturen for virksomhederne meget forskellig fra branche til branche, og der er ikke noget, der taler for, at det skulle være anderledes i fiskeriet. I forvejen – uden IOK – hører industrifiskeriet og det pelagiske fiskeri til nogle af de mest kapitalintensive brancher i hele samfundet, kun overgået af den kemiske industri og olieindustrien. For store dele af konsumfiskeriet kan man meget vel forestille sig, at den sikkerhed og eksklusivitet, der er forbundet med IOK vil give de mindre fartøjer bedre vilkår, og dermed fremme en udvikling her.

Det er blevet anført, at *IOK ikke giver større TAC*, men tilføjer det eksisterende kvotesystem større administrationsomkostninger, og at TAC grundlæggende er hovedproblemet. Der bør således arbejdes for at finde et bedre system end det nuværende, og her har indsatregulering været nævnt, dvs. at reguleringen flyttes fra kvoter til fartøjer, som er den faktor, fiskerne har direkte råderet over. Dermed bliver reguleringen i bedre overensstemmelse med fiskeriets natur.

Som debatten har forløbet, er det ikke fiskernes opfattelse, at der med IOK er opfundet de vise sten. Tilkendegivelserne fra forarbejdningsindustrien går overvejende i retning af, at fiskeriet kunne – og burde - tilrettelægges så forsyninger af frisk fisk stiger med lavere forarbejdningsomkostninger og lavere priser til forbrugerne til følge. IOK med de forbedrede planlægningsmuligheder og rationaliseringer til følge kunne være et instrument.

Med henvisning til folketingdebatten lægges der vægt på, at erhvervets organisationer har mulighed for at påvirke det endelige indhold af de reguleringer, som er foreslået for det kystnære fiskeri og sildefiskeriet. Det er nødvendigt for et velfungerende IOK system, at der er en bred enighed om at arbejde med systemet. Årsagen er, at manglende opbakning vil føre til indskrænkninger i systemets funktionsmåde, og kan kriterierne om *sikkerhed, eks-*

klusivitet, varighed og omsættelighed ikke eller kun dårligt opfyldes, kan det ikke afvises, at systemet kan komme til at fungere dårligere, end hvis der ikke havde været IOK. Derfor kan en bred opbakning om indsatsregulering i modsætning til IOK regulering meget vel tænkes at få et indsatsreguleringssystem til at fungere lige så godt.

Det bør samtidig understreges, at et dansk IOK system vil være meget afhængigt af hvordan de lande, hvis fiskere udnytter fiskebestandene i fællesskab med Danmark, handler. Da Danmark kun fisker en andel af bestandene, og da bestandenes størrelse er af afgørende betydning, vil der stadig være elementer af usikkerhed, som man må forholde sig til. På den anden side, da de to vigtigste lande omkring Nordsøen Holland og Storbritannien i henholdsvis lang tid og kortere tid har praktiseret et system med IOK, bliver Danmark nødt til at forholde sig hertil. Ikke mindst Hollands praktisering af systemet i over 25 år peger på en vis stabilitet, da der synes at være almindelig tilfredshed med systemet, selv om det er blevet omformet og justeret gennem tiden. I forbindelse med erhvervet opbakning til systemet skal det fremhæves, at i Storbritannien er IOK udviklet af fiskerne gennem de sidste 5-10 år uden myndighedernes direkte indblanding.

Afslutningsvis skal det anføres, at debatten om indførelse af et IOK-system i det danske fiskeri synes at være kommet dårligt fra start, og den har ikke har formået at fokusere på de helt centrale forhold. Et individuelt omsætteligt kvotesystem er i udgangssituationen nærmest at betragte som et begreb, hvis anvendelse kun giver mening, når indholdet konkretiseres. Som nævnt omfatter de centrale forhold i konkretiseringen: *sikkerhed, eksklusivitet, varighed og omsættelighed*.

Så længe disse bedømmelseskriterier for et IOK-system ikke inddrages udtrykkeligt i debatten og anvendes i forbindelse med udformningen af forslag til IOK-systemer, vil argumenterne for eller imod blæse i vinden. Det må siges i samme åndedrag, at selvom den helt nødvendige konkretisering er en forudsætning for at komme videre med reguleringsdebatten, er IOK ikke en trylleformular til ”NIRVANA”[15].

[15] Den endegyldige løsning på reguleringen af fiskeriet.

BILAG 1. **Gennemsnitlig rentabilitet pr. fartøj (%)**

Længde	Redskabstype	Underopdeling		1995	1996	1997	1998	1999	Prognose 2000
<12m	Garn/krog			-11	-9	-4	-6	-2	-4
	Snur/garn/trawl			-37	-18	-12	-14	-7	-11
	Trawl			-1	4	13	9	-4	-2
	Subtotal alle redskaber			-12	-8	-3	-7	-3	-4
≥12m - <18m	Garn/krog	≥12m - <14m		1	1	4	1	9	-3
		≥14m - <16m		8	9	14	14	16	13
		≥16m - <18m		4	11	12	12	17	9
	Subtotal garn/krog	≥12m - <18m		4	7	10	10	12	3
	Snurrevod			1	17	36	33	31	27
	Trawl	≥12m - <14m		3	0	5	4	2	-3
		≥14m - <16m		4	9	10	16	16	7
		≥16m - <18m		11	7	14	17	16	9
	Subtotal trawl	≥12m - <18m		6	6	10	14	14	9
	Subtotal alle redskaber			4	6	9	11	13	6
≥18m - <24m	Garn/krog			9	12	11	13	13	8
	Snurrevod			7	9	21	18	16	11
	Trawl			10	9	16	18	15	9
	Subtotal alle redskaber			9	9	16	17	15	10
≥24m	Trawl	≥24m - <35m	Industri	9	9	18	24	7	4
			Andet	10	10	12	16	11	5
		≥35m	Industri	6	10	18	23	5	6
			Andet	9	10	16	20	9	7
	Subtotal trawl	≥24m		8	9	17	21	7	3
	Not eller kombitrawler	≥35m		20	24	28	19	8	-4
	Subtotal alle redskaber			10	11	18	21	8	4
Special-Fiskerier	Muslingefiskeri			33	12	12	29	28	41
	Hesterejefiskeri			32	17	13	21	40	9
	Subtotal alle special fiskerier			32	14	12	26	31	32
Gennemsnit i alt				8	9	14	17	9	5

Note: Inkluderer kun fartøjer med fangstværdi over SJFI's minimumsgrænser dog eksklusive rusefartøjer, bomtrawlere, fartøjer klassificeret som blandet og fartøjer deltagende i grønlandsk rejefiskeri.

Kilde: SJFI

BILAG 2. **Holland. Prisindikatorer på permanente fladfiskekvoter (NLG/kg)**

År	**Tunge/Rødspætte**	**Tunge alene**	**Rødspætte alene**
1985	13,50	13,50	-
1986	10-15	10-15	-
1987	-	70-85	-
1988	70-80	100-120	-
1989	70-80	100-120	-
1990	70-80	100-120	-
1991	90-95	130-150	-
1992	90-95	130-150	-
1993	55-75	70-95	-
1994	50-70	65-90	-
1995	60-80	-	8-10
1996	75-85	-	10-12
1997	-	70-90	10-18
1998	-	60-80	15-17
1999	-	50-60	10-15

Note: 1 NLG = 3,339 DKK

Kilde: Davidse et al. (1997) og Davidse (2000, personlig kontakt)

BILAG 3. **Island. Årlige kvotelejepriser. Pris i USD/tons renset fisk.**

	Torsk	Kuller	Sej	Rødfisk	Pighvarre	Rødspætte	Rejer	Hummer	Sild	Lodde
1984	71	32	32	32	32	32				
1985	105	63	63	63	63	63				
1986	151	95	95	95	95	95				
1987	242	118	118	118	118	118				
1988	232	180	180	180	180	180				
1989	305	183	183	183	183	183				
1990	471	282	282	282	282	282	50	4000	10	2
1991	700	400	300	300	475	350	100	4000	20	6
1992	675	300	200	266	543	317	139	4300	27	7
1993	533	277	180	266	543	317	139	4313	27	8
1994	807	110	100	251	509	224	194	4701	47	8
1995	1273	133	84	316	364	298	791	3889	101	6
1996	1365	130	57	563	431	226	1183	4406	125	5
1997	1141	379	76	569	762	202	873	4137	150	16
1998	1206	393	280	534	1206	491	490	3927	140	10
1999	1458	764	416	569	1319	903	250	5763	69	7

Kilde: Nationaløkonomisk Institut, B. Th. Runolfsson: Kvotabing. Ministry of Fisheries; Quota traders

Bilag 4. **Uddrag af Folketingets forespørgselsdebat 16. maj 2001**

Forespørgsel nr. F62

»På baggrund af Folketingets vedtagelse nr. V 61 om en udvikling af fiskeriet bedes ministeren redegøre for regeringens drøftelser med fiskerisektoren om en revision af den danske fiskeriforvaltning og om regeringens forslag til en tilpasning af fiskeriforvaltningen i det pelagiske fiskeri og industrifiskeriet, om en udvikling af forvaltningen af de demersale fiskerier og en udvikling af kystfiskeriet samt regeringens vurdering af menneskelige og naturgivne påvirkninger af fiskebestandene og af bundslæbende fiskeredskabers påvirkning af havbunden.« (F62) fremsat af (S, V, KF, DF, CD, RV, KRF og UP) og

Forespørgsel nr. F60

»På baggrund af Folketingets vedtagelse nr. V 61 bedes ministeren redegøre for regeringens drøftelser med fiskerisektoren om en revision af den danske fiskeriforvaltning samt om regeringens forslag til tilpasning og udvikling af forvaltningen for de enkelte fiskerier, og om regeringens forslag kan betyde en kapitalisering af kvoter m.v. Redegørelsen bedes også redegøre for miljøbelastningen af de enkelte fiskerier, herunder bundslæbende fiskeredskabers påvirkning af havbunden, samt problemer med små masker i jomfruhummerfiskeriet og problemerne med udsmid.« (F60) SF, EL).

Fødevareministeren:

Folketinget skal i dag beslutte, om det vil udstikke retningslinjerne for fremtidens fiskeriforvaltning, eller om Tinget ønsker at se tiden an for måske senere at træffe nogle beslutninger om fiskeriforvaltningen. Det er regeringens ønske, at Folketinget i dag giver en klar melding om grundlaget for fiskeriets udvikling fremover. Det har i de mange forhandlinger, der ligger forud for denne debat, været mit mål, at erhvervet og Folketingets partier skulle præge udformningen af det oplæg, som regeringen har fremlagt som grundlag for denne debat. Regeringens oplæg er i forhandlingsforløbet blevet ganske detaljeret, og det indeholder en række af de krav og hensyn, som bl.a. Folketingets partier har lagt vægt på. Forvaltningspolitikken for fiskeriet er ikke et nyt tema. Alle aspekter af regeringens oplæg har været drøftet de seneste 15 år, således som Danmarks Fiskeriforenings formand også har givet udtryk for. Hvad vil regeringen så? Ja, vi ønsker en udvikling og et fremtidsperspektiv for alle dele af fiskeriet under hensyn til den forskellighed, der er i dansk fiskeri. Kystfiskeriet er en del af vores kulturarv, og mere vigtigt: Det er et levende og konkurrencedygtigt fiskeri. Regeringen ønsker at fastholde kystfiskeriet og de mindre fiskerihavne i alle dele af landet. **Regeringens forslag indebærer, at erhvervsfartøjer under 15 m kan tilmelde sig en ordning med årskvoter, der giver fartøjerne mulighed for at planlægge deres fiskeri hen over året. Årskvoten tildeles for 11 måneder, og fartøjerne får derefter lov til at deltage i det almindelige rationsfiskeri den sidste måned. Som sagt er det hensigten med ordningen at opnå et mere stabilt fiskeri for kystfartøjerne og sikre den lokale tilknytning. Forslaget indebærer derfor, at de fartøjer, der ønsker at tilmelde sig ordningen, driver deres fiskeri i det lokale farvand.** Lokal erhvervspolitik og adgangen til markedet for ferske fisk har særlig betydning for små havne. Det ser ud, som om de små havne lades lidt i stikken i ministeriets støtte- og udviklingsordninger og måske også af fiskeriets egen konsulentordning. Jeg har igangsat en undersøgelse af de små havnes problemer og udviklingsmuligheder. Undersøgelsen vil være afsluttet, inden Folketinget træder sammen efter ferien. Det demersale fiskeri er i dag påvirket af nedgangen i torskebestanden. EU har sat fuld kraft på for at udvikle mere selektive fiskerier, og Danmark er en aktiv part i forhandlingerne. Det er regeringens opfattelse, at de selektive fiskerier skal styrkes, og regeringen vil i overensstemmelse med de principper og forslag, der er indeholdt i oplægget, påvirke EU's politik på dette område. Europa-Kommissionens grønbog, som vi lige for et øjeblik siden hørte hr. Kristen Touborg rose, afspejler i høj grad danske synspunkter, og det giver os et godt udgangspunkt for arbejdet. Oplægget sigter på generelt at skabe et mere selektivt og et mere skånsomt fiskeri ikke kun ved generelle forøgelser af maskemål, men også ved at fremme udvikling af nye fangstredskaber og fangstmetoder. Øget selektion og bedre fangstmetoder skal dels begrænse bifangster af undermålsfisk og undermålsjomfruhummere, dels sikre, at de økonomisk vigtige blandede fiskerier kan fortsætte på et bæredygtigt grundlag. Regeringen ønsker at målrette fiskeriforskningen til fremme af målene om et mere selektivt fiskeri og tillige for en mere målrettet vurdering af naturbeskyttelseshensyn i de marine havområder. Regeringen ønsker allerede nu at tage konkrete initiativer for at reducere udsmidet, altså for at reducere discarden. Jeg har fået mange reaktioner fra offentligheden, som ikke forstår, at fiskerne smider god spisefisk over bord. En væsentlig del af dette discardproblem må løses i EU. Det er imidlertid vores eget ansvar at sikre, at de fisk, der kan landes lovligt, ikke blot smides over bord, fordi de ikke giver den højest mulige pris. Jeg håber, erhvervet vil støtte mig i, at det vil være fornuftigt at stoppe dette spild, og jeg vil snarest tage initiativ til et forbud her. **I det pelagiske fiskeri efter sild og makrel foreslår regeringen en dansk model for overdragelige kvoteandele for en tidsbegrænset periode på 5 år med en betinget 3-års-forlængelse. Regeringen vil med denne del af oplægget sikre, at silden fiskes med et mindre antal mere specialiserede fartøjer, der i særlig grad er egnet til at drive dette fiskeri med høj kvalitet og høj konsumudnyttelse. Den kvote, som en del af fartøjerne i perioden får adgang til at disponere over, vil blive reduceret i det omfang, silden er anvendt til industriformål. Regeringen vil**

ved frasalg af større mængder sild fra fartøjer, f.eks. industrifartøjer, der ønsker af afstå fra sildefiskeri, lægge vægt på, at disse fartøjer udgår af fiskeriet. Den nærmere gennemførelse og retningslinjerne vil selvsagt blive drøftet med erhvervet. Når fartøjerne ophugges eller sælges ud af landet, kan fartøjskapaciteten genanvendes til fornyelse af f.eks. industriflåden, der i dag er teknisk og økonomisk forældet. Især industrifartøjerne lever ikke op til nutidens krav om sikkerhed og heller ikke til kravene om arbejdsmiljø. Skal de krav opfyldes i forbindelse med en fornyelse af flåden, så vil det betyde store merinvesteringer, fordi nye fartøjer som følge af søsikkerhedshensyn vil få en betydelig reduceret lastekapacitet. Såfremt den stabile udvikling i priserne for fiskemel og -olie fortsætter, vil dette sammen med industrifartøjernes mulighed for at frasælge sild og regeringens oplæg til en nybygningsstøtte, hvor der tages mere tonnage ud af fiskeriet, end der sættes ind, kunne bidrage til at igangsætte denne fornyelse, der er så hårdt brug for. EU-støtteordningerne for fiskeriet skal bruges mere aktivt for at fremme fornyelsen og reducere fangstkapaciteten. Regeringen foreslår som nævnt, at der inden for FIUF gennemføres en nybygningsstøtte for fiskerfartøjer, hvor støtten gives til den fisker, der tager mere kapacitet ud af flåden, end han sætter ind. For så vidt angår FIUF-bevillingens størrelse i år og til næste år, er det regeringens opfattelse, at der ved en omdisponering vil være tilstrækkelige midler til nybygningsordningen. I år resterer således 40 mio. kr. udisponerede midler til ordningen. Jeg kan i øvrigt oplyse, at der er opnået enighed med erhvervet om bevillingsfordelingen for resten af 2001. Fordelingen indebærer, at der reserveres omkring 30 mio. kr., der vil kunne indgå, såfremt der senere på året skulle vise sig særlige behov for en ophugstordning f.eks. i torskefiskeriet. Men der er nogle, der har spurgt: Hvorfor dog tage en beslutning nu? Ja, regeringen finder, at den hidtidige politik ikke har løst problemerne, og at de nu har nået et omfang, der gør initiativer nødvendige. Det er jo nemlig sådan, at på trods af, at der de seneste 5 år er givet offentlig støtte på 280 mio. kr. til ophugning af vores flåde, så er den stadig for stor. Og på trods af, at det offentlige i perioden har støttet nybygning og modernisering af fiskerfartøjer med 250 mio. kr., så er flåden stadig alt for gammel, og hvad værre er, den er stadig højt belånt. De tidligere kapacitetsregler - vi fik som bekendt nye regler pr. 1. marts 2001 - har bl.a. været medvirkende til, at næsten 90 pct. af støtten er brugt til investeringer på den eksisterende gamle flåde i stedet for på nybygninger. Det må der laves om på. Erhvervets indsats for at skabe tilgang til fiskeruddannelserne og generationsskifteselskabernes arbejde for at fremme nye fiskeres investeringer nytter jo ikke meget, hvis ikke vi udnytter fiskeriets opgang til at tjene penge, investere og trække unge fiskere ind som ejere af fiskeriet. Ser vi på de seneste 5 år, så har der i perioder været godt fiskeri og gode priser i alle vore hovedfiskerier: i de demersale fiskerier, i industrifiskeriet og i det pelagiske fiskeri, som det er tilfældet i dag. Regeringen ønsker, at disse gode perioder i højere grad kan omsættes i konsolidering og fornyelse i hele sektoren. Det er derfor nødvendigt at tage beslutningen nu. Det er ikke kun flåden, der er blevet ældre, det er ejerne af fartøjerne også. Begrebet generationskløften får et helt andet indhold her, hvor der er en risiko for, at de ældre fiskere trækker sig ud af fiskeriet, før det bliver muligt at få tilstrækkelig mange unge ind i fiskeriet. Fiskeri er også en tradition, og sikrer vi ikke et glidende generationsskifte, ja, så kan Danmark tabe store dele af sin status som førende fiskerination. Regeringen har derfor også gennemført en styrkelse af låneordningen for yngre fiskere. Efter regeringens opfattelse er det afgørende, at fiskerierhvervet får muligheden for at se fremad. Fiskeriets natur er, at indtjening og fangstmuligheder svinger stærkt fra år til år. De danske reguleringer bør sikre, at der i de gode år bliver mulighed for at investere i en tilpasning og i en fornyelse af flåden. Med disse bemærkninger ser jeg frem til en god debat om disse spørgsmål her i dag.

Forslag til vedtagelse nr. V117

Af Ole Vagn Christensen (S), Jens Kirk (V), Lene Espersen (KF), Christian H. Hansen (DF), Annie Lunde Hansen (CD), Vibeke Peschardt (RV), Ole M. Nielsen (KRF), Mogens Andreasen (UP) og Thorkild B. Fransgaard (UP): »Folketinget tager fødevareministerens redegørelse til efterretning og opfordrer på grundlag af denne regeringen til - at fremme en dansk fiskeriforvaltning tilpasset kravene i de forskellige dele af dansk fiskeri, hvor en modernisering, fornyelse samtidig med en reduktion af fiskerflåden skal sikre et langsigtet, stabilt og bæredygtigt fiskeri med en moderne flåde af passende størrelse i forhold til fangstmulighederne og et fortsat bredt geografisk baseret lokalt fiskeri. Og **til gennemførelse heraf - at udvikle kystfiskeriet gennem en fiskeriregulering, hvor kystfartøjer med lokal tilknytning tilbydes årskvoter,** og hvor de små havnes udviklingsmuligheder styrkes gennem oplysning, pilotprojekter og bedre anvendelse af de eksisterende støtteordninger, - at fremme et selektivt og skånsomt fiskeri i EU og **den nationale forvaltning af de demersale fiskerier, - inden 1. november 2002 at gennemføre en forvaltningsordning for sildefiskeriet i form af en 5-årig ordning med en betinget forlængelse på 3 år med flerårige overdragelige kvoteandele, som angivet i regeringens forslag, hvor inddragelse af eventuelle ændringsforslag, som organisationerne i enighed måtte nå frem til, kan indpasses**, - at fremme en bedre udnyttelse af fiskebestandene gennem et forbud mod udsmid af fisk, der kan landes lovligt, - at målrette fiskeriforskningen til fremme af disse mål og tillige til udvikling af et grundlag for en mere målrettet anvendelse af naturbeskyttelseshensyn i de marine havområder, - **inden 1. januar 2007 at afgive en redegørelse for virkningerne af den nye fiskeriforvaltning og om regeringens tanker for de forvaltningsprincipper, der herefter skal finde anvendelse,** - inden 1. november 2002 at vurdere udnyttelsen af FIUF-programmet og dets bevillingsmæssige grundlag.«

Forslag til vedtagelse nr. V118

V 118. Af Kristen Touborg (SF) og Keld Albrechtsen (EL): »Idet Folketinget konstaterer, at resultatet af regeringens drøftelser med fiskerisektoren ikke har ført til en tilfredsstillende fremtidig fiskeriforvaltning, undtaget for kystfiskeriet, **opfordrer Folketinget regeringen til at fremlægge en ny dansk fiskeriforvaltning inden næste folketingssamlings begyndelse efter følgende principper - den fremtidige fiskeriforvaltning må ikke indeholde elementer af en samfundsmæssig foræring af kapitaliserbare individuelle omsættelige kvoter ud fra f.eks. et historisk fiskeri og/eller ejerandele af bestemte fartøjstyper eller uigennemskuelige selskabskonstruktioner**, - formålet med fornyelsen og tilpasningen af fiskeriflåden (herunder støtteordninger, præferencer og kvoteordninger) skal først og fremmest være at fremme et miljø- og energimæssigt bæredygtigt konsumfiskeri med høj spisekvalitet, - at udarbejde præcise og konkrete politikforslag til et økologisk bæredygtigt, selektivt og miljøskånsomt konsumfiskeri i EU - som en vigtig del af Danmarks bidrag til høringsprocessen i forbindelse med EU's fiskerigrønbog om udformningen af EU's fremtidige fiskeriforvaltning. Større maskestørrelser i de forskellige fiskerier og forbud mod udsmid bør indgå, - muligheden for at friholde bestemte havbundsområder for fiskeri med bundslæbende fiskeredskaber undersøges, herunder om naturbeskyttelsesloven kan finde anvendelse - eller om der er behov for lovændringer, - at udvikle kystfiskeriet gennem en fiskeriregulering, hvor kystfartøjer med lokal og traditionel tilknytning tilbydes en fast andel af den samlede nationale kvote, og hvor de små havne og landingspladsers udviklingsmuligheder styrkes gennem oplysning, pilotprojekter, afsætningsfremme og bedre anvendelse af de eksisterende støtteordninger.«

Afstemning:

V 117 vedtaget med 91 stemmer (S, V, KF, DF, CD, RV, KRF, Mogens Andreasen (UP), Kim Behnke (UP) og Thorkild B. Fransgaard (UP)) mod 12 (SF og EL). V 118 var dermed bortfaldet.