

# Naar een beter visserijbeleid

*Tsjalle van der Burg\**

*Een niet-gereguleerde visserij brengt overbevissing met zich mee. Daarom tracht de overheid de vangst te beperken. Het huidige beleid kent echter grote problemen, vooral op het gebied van de handhaving. De auteur betoogt dat aanvullende fiscale maatregelen deze problemen kunnen verzachten (van de redactie).*

Overbevissing wordt veroorzaakt door een extern effect: de vangst van een visser heeft een negatief effect op de vangst van andere vissers, zowel op korte als op lange termijn. Individuele vissers houden hiermee geen rekening, waardoor de totale visserij-inspanning vanuit maatschappelijk oogpunt te hoog is. Bij de huidige stand van de technologie heeft dit er toe geleid dat de populaties van veel soorten sterk dalen. Op een aantal plaatsen in de wereld vertoont de totale vangst al een dalende tendens, terwijl de inspanning van vissers nog stijgende is. Elders treedt dit verschijnsel weliswaar niet op, maar is toch sprake van 'economische overbevissing': de stijging van de totale vangst weegt niet meer op tegen de stijging van de totale kosten (OECD Ad Hoc Expert Group on Fisheries, 1996). Ook voor Europa en Nederland is overbevissing een probleem (Holden, 1994, Bulte, 1996). Dit artikel gaat in op het Europese en Nederlandse beleid tegen overbevissing.

## 1. Het huidige beleid

De hoofdlijnen van het beleid in Nederland en andere Europese landen liggen vast in het Gemeenschappelijk Visserijbeleid van de Europese Unie, dat tot stand is gekomen na goedkeuring door de Raad van Ministers. Dit beleid

---

\* Faculteit Bestuurskunde, Universiteit Twente. Dit artikel is gebaseerd op een uitgebreider rapport met meer literatuurverwijzingen: Policy Alternatives for the Fishery Sector, Rotterdam School of Management, Management Report No. 282. Met dank aan Martijn van Vliet, Niels Daan, Andries Nentjes en twee anonieme referenten voor hun commentaar.

loopt door tot in het jaar 2002, en kan daarna in principe worden herzien. Het belangrijkste onderdeel van het Gemeenschappelijk Visserijbeleid is gebaseerd op het concept van de 'Total Allowable Catch'. Daarbij geldt het volgende. De Europese Unie bepaalt voor een aantal belangrijke commerciële soorten jaarlijks de maximale hoeveelheden die in verschillende gebieden mogen worden gevangen. De maximale vangst van een bepaalde soort in een bepaald gebied heet de Total Allowable Catch (TAC). De quota van de lidstaten zijn vaste percentages van de TAC. Op basis van het subsidiariteits-principe kan elk land vervolgens zelf bepalen welk beleid het voert om overschrijding van het nationale quotum te voorkomen.

Om niet boven het nationale quotum uit te komen is elk land verplicht om op de een of andere wijze een quotum-beleid te voeren. Daarbij is een van de mogelijkheden om het nationale quotum op te delen in quota voor individuele vissers, en er vervolgens voor te zorgen dat deze individuele quota niet worden overschreden. Deze optie wordt in Nederland en in enkele andere landen (voor sommige soorten vis) gebruikt. Daarbij zijn de individuele quota in Nederland verhandelbaar, en elders meestal niet verhandelbaar.

In Nederland geeft een individueel quotum recht op een bepaald percentage van het aan Nederland toegewezen jaarlijkse quotum. De initiële toewijzing van de individuele quota is vooral gebaseerd geweest op historische vangsten. Daarbij hoefden de vissers niet voor de quota te betalen. Voor de individuele quota elders in Europa geldt min of meer hetzelfde.

Theoretisch gezien werkt de combinatie van TAC's en individuele quota als volgt. In jaren waarin de visbestanden klein zijn, zijn de TAC's zeer laag. Dit betekent dat ook de individuele quota zeer klein zijn, en dus in principe knellend voor de vissers. De quota leiden dan tot een daling van de vangst. Dit leidt dan tot verbetering van de visstand. Daardoor kunnen op langere termijn de quota en de vangst stijgen, zonder dat voor de hogere vangst veel meer inspanning nodig is<sup>1</sup>. Over een langere periode gezien wordt dan per hoeveelheid inspanning meer gevangen. Dit zal er in het algemeen toe leiden dat voor de vissers de verhouding tussen de kosten (welke samenhangen met de inspanning) en de baten gunstiger wordt; er ontstaat economische rent<sup>2</sup>. Deze

<sup>1</sup> Inspanning is een technische term. Grofweg gezegd is de inspanning gelijk aan de capaciteit van de vloot maal het aantal dagen dat deze capaciteit gemiddeld genomen gebruikt wordt.

<sup>2</sup> Zonder quota wordt door de vissers op lange termijn winst noch verlies gemaakt, en is er ook geen economische rent. Dit valt eenvoudig in te zien: bij winst worden er meer boten in de vaart genomen en neemt de visstand af. Dit gaat door totdat de winst verdwenen is. Bij verlies gebeurt het tegenovergestelde. Uiteraard zijn er uitzonderingen op de regel. Zo zullen goede schippers wel winst kunnen maken. (Normale beloningen voor kapitaal, ondernemerschap, en risico worden in dit artikel niet tot de winst gerekend.)

is bij verhandelbare quota groter dan bij niet-verhandelbare quota<sup>3</sup>. Wanneer, zoals in Europa, de vissers niet voor hun quota hoeven te betalen, is de economie rent geheel voor de vissers.

In de praktijk echter worden de theoretische voordelen van het quotum-systeem hooguit in beperkte mate gerealiseerd. Dit vooral omdat er bij de handhaving van de quota grote problemen zijn. Technisch gezien is het moeilijk is om de controle in de havens waterdicht te maken (zie Holden, 1994). Daarnaast kan een visser die geconfronteerd wordt met een streng quotum-beleid in eigen land proberen zijn vis op zee over te laden op een schip uit een ander land<sup>4</sup>. De handhaving kan verder bemoeilijkt worden door politieke factoren. Zo kunnen problemen ontstaan wanneer lokale autoriteiten belang hebben bij een minder strenge controle in de eigen haven (Subcommissie Visquoteringeregelingen, 1987). Voorts werken nationale overheden niet altijd loyaal aan het Europees beleid mee (Holden, 1994). Opgemerkt zij dat het bij het bovenstaande gaat om free rider problemen, welke zich natuurlijk ook voordoen bij allerlei vormen van beleid buiten de visserij.

Een speciaal probleem is dat van de 'discards': een deel van de vangst wordt weer overboord gegooid, waarbij de vis als regel sterft. Dit hangt deels samen met een lage marktwaarde (van bijvoorbeeld kleine exemplaren), en met regels betreffende ondermaatse vis. Daarnaast spelen ook de quota een rol. Zo wordt de bijvangst van soorten waarvoor een visser geen quotum heeft vaak overboord gezet. Een bekende praktijk is ook dat vissers bewust meer dan hun quotum vangen, om vervolgens de minder waardevolle exemplaren overboord te gooien<sup>5</sup>.

In een aantal andere landen (en situaties) worden geen individuele quota gebruikt. De landen zijn dan verplicht om de vangst van hun vissers te registreren, en om vanaf het moment dat het nationale quotum (voor een bepaalde soort in een bepaald gebied) voor een jaar is volgevisst de visserij tot aan het eind van dat jaar geheel stil te leggen<sup>6</sup>.

Het nadeel van dit beleid is dat het, wanneer de overheid streng de hand houdt aan de quota, leidt tot de zogenaamde 'race for fish'. Hierbij proberen alle

<sup>3</sup> Dit omdat verhandelbare quota door minder efficiënt opererende vissers kunnen worden verkocht, zodat deze vissers de visserij kunnen verlaten en de andere vissers hun capaciteit beter kunnen benutten.

<sup>4</sup> Zo is gewag gemaakt van verkoop op volle zee van Nederlandse vis aan Oost-Europese schepen (Subcommissie Visquoteringeregelingen, 1987). Twee jaar geleden werden Schotse vissers van hetzelfde beticht (De Volkskrant, 29 juni 1996).

<sup>5</sup> Volgens de OECD Ad Hoc Group on Fisheries (1996, 13) wordt wereldwijd 27% van de commerciële vangst weer overboord gezet. Welk deel daarvan een direct gevolg is van quota is echter onbekend.

<sup>6</sup> Overigens geldt deze verplichting ook bij het gebruik van individuele quota. De verplichting is dan echter alleen van belang wanneer de individuele quota worden overschreden.

vissers om ieder jaar zoveel mogelijk vis te vangen voordat de visserij gesloten wordt. In verband hiermee zullen vissers investeringen doen om hun capaciteit te vergroten. Het uiteindelijke gevolg is vaak dat veel capaciteit gedurende een deel van het jaar niet gebruikt kan worden (Rodgers en Valatin, 1997). Het voordeel van een visverbod voor alle vissers is dat de controle soms wat eenvoudiger is dan bij individuele quota.

In de praktijk blijkt niettemin dat de TAC's ook bij dit systeem regelmatig overschreden worden. Er zijn voor de vissers nog steeds mogelijkheden om de quota te ontwijken. Zo kan een visser die op meerdere soorten vist, een soort vis die niet meer mag worden gevangen met enige handigheid laten registreren als een soort waarvoor (nog) geen visverbod geldt. Daarbij geldt ook hier dat nationale overheden hun verantwoordelijkheid bij de controle niet altijd even serieus blijken op te vatten (Holden, 1994, Rodgers en Valatin, 1997).

Er zijn dus grote problemen verbonden aan de implementatie en de handhaving van het quotum-beleid. Daarnaast brengt het beleid ook bepaalde transactiekosten met zich mee. Hierbij gaat het om de kosten van administratie, controle, rechtszaken, e.d.. Een en ander is voor de Europese Unie en voor nationale overheden reden geweest om individuele quota te combineren met inputbeperkingen. Hierbij gaat het onder meer om beperkingen aan het aantal schepen, het motorvermogen en het aantal zeedagen (het aantal dagen dat gevaren mag worden). Zo wordt in het kader van het Europese structuurbeleid financiële compensatie gegeven aan vissers die hun schip uit de vaart nemen en hun licentie om te mogen vissen inleveren. Daarnaast kent elk land z'n eigen specifieke combinatie van inputbeperkingen. In Nederland bijvoorbeeld zijn onder meer beperkingen gesteld aan het motorvermogen en het aantal zeedagen<sup>7</sup>.

Zowel in Europa als elders in de wereld blijkt echter dat de daling van het vangstvermogen als gevolg van inputbeperkingen uiteindelijk vaak tegenvalt. Dit omdat vissers inputs waarvoor beperkingen gelden vervangen door andere inputs (OECD Ad Hoc Expert Group on Fisheries, 1996, Rodgers en Valatin, 1997). Daarbij is dan een extra nadeel dat de efficiency van de vloot wordt aangetast. Immers, als de inputbeperkingen er toe leiden dat de vissers inputs waarvoor beperkingen gelden vervangen door andere inputs, kiezen de vissers dus al niet meer de combinatie van inputs die voor hen het meest efficiënt is. Tenslotte brengen ook inputbeperkingen transactiekosten met zich mee, en kunnen ook hier de regels ontdoken worden (Rodgers en Valatin, 1997).

<sup>7</sup> Vanwege hun aparte karakter blijven de zogeheten technische maatregelen in dit artikel buiten beschouwing. Ook hierbij gaat het om beperkingen aan het gebruik van inputs, maar dan met specifieke bedoelingen die veelal te maken hebben met de voortplanting en de bescherming van jonge vis. Voorbeelden zijn regels betreffende ondermaatse vis en het vistuig, en het verbieden van de visserij in gebieden die belangrijk zijn voor de reproductie.

Met het oog op de handhavingsproblemen heeft Nederland in 1993 additioneel beleid geïntroduceerd. Dit beleid is gericht op de vorming van groepen van zo'n 20 tot 90 vissers, de zogenaamde 'Biesheuvel-groepen'. De bedoeling is om vissers meer bij het beleid te betrekken, en om de regels naar de vissers toe flexibeler te maken. Zo is het voor vissers mogelijk gemaakt om binnen de eigen groep quota tijdelijk te ruilen of te verhuren. Door dit soort maatregelen wordt de werking van het quotum-systeem verbeterd, en wat dit betreft is het Biesheuvel-beleid ook succesvol geweest (Landbouw-Economisch Instituut, 1996).

In het kader van dit artikel is echter vooral van belang dat de Biesheuvel-groepen individuele vissers die hun quotum overschrijden privaatrechterlijk kunnen vervolgen. In principe zou dit tot een betere controle kunnen leiden, aangezien vissers goede informatie over collega's hebben. Volgens critici is het echter een groot probleem dat van vissers gevraagd wordt collega's uit de eigen groep aan te geven terwijl de normen en waarden, die nodig zijn om binnen de groepen een waterdichte sociale controle uit te oefenen, nog bij lange na niet zijn geïnternaliseerd (De Vries en Yesilkagit, 1996).

Sinds de invoering van het Biesheuvel-systeem in 1993 zijn de nationale quota in Nederland volgens de statistieken van het Landbouw-Economisch Instituut (1996) nooit meer overschreden. Dit lijkt een positief punt te zijn. Maar volgens critici zijn de quota steeds zodanig ruim vastgesteld dat het quotum toch niet overschreden kon worden. Hier lijkt enige waarheid in te zitten, aangezien de quota in de betreffende periode volgens de genoemde statistieken bijna nooit zijn volgevis<sup>8</sup>. Critici vrezen dan ook dat het systeem in elkaar zal storten zodra de quota echt knellend worden (De Vries en Yesilkagit, 1996). Al met al lijkt het niet waarschijnlijk dat door de Biesheuvel-groepen alle problemen volledig zullen worden opgelost.

Benadrukt kan worden dat alle genoemde vormen van beleid in meer of mindere mate transactiekosten met zich meebrengen. Over de precieze hoogte van deze transactiekosten is voor wat betreft Europa weinig bekend. Mede gegeven het feit dat de transactiekosten van visserijbeleid in de Verenigde Staten zeer hoog zijn, lijkt het zinvol om meer onderzoek te doen naar de hoogte van de transactiekosten van de diverse alternatieven voor het Europese visserijbeleid<sup>9</sup>.

<sup>8</sup> Met ruime quota wordt hier bedoeld quota die ruim zijn in verhouding tot de visstand. Bij kleine visbestanden is het relatief moeilijk om vis te vangen, zodat ook quota die absoluut gezien niet al te groot zijn mogelijk toch niet worden volgevis. Uit de hoofdtekst kan dus niet de conclusie getrokken worden dat het de laatste jaren wel meevalt met de visbestanden en de overbevissing.

<sup>9</sup> De transactiekosten van het visserijbeleid in de Verenigde Staten werden voor het jaar 1983 geschat op 300 miljoen dollar. Dit terwijl de potentiële baten van het beleid naar schatting 500 miljoen dollar bedroegen. Ondanks de hoge kosten waren nog veel vissers in overtreding (Sutinen en Anderson, 1985).

Samengevat brengt het huidige beleid in Europa verschillende problemen met zich mee. Daar waar individuele quota gebruikt worden, geldt het volgende: de quota worden soms overschreden (omdat controle moeilijk is, en omdat nationale overheden hun taken bij de controle niet altijd even goed uitvoeren), de transactiekosten van het beleid zijn mogelijk hoog, en tenslotte zijn er discards welke verspilling met zich meebrengen en bovendien het gewenste effect van de beperking van de visserijactiviteit tegengaan. Daar waar gekozen is voor nationale quota in combinatie met sluiting van de gehele visserij bestaat eveneens het probleem dat de quota overschreden worden, terwijl er hier soms een minder efficiënte 'race for fish' ontstaat. Ook bij dit alternatief zijn er uiteraard transactiekosten, maar mogelijk zijn deze relatief laag omdat de controle van een visverbod relatief eenvoudig is. Voorzover het quotum-beleid wordt aangevuld met inputbeperkingen, geldt dat de beperkingen soms op illegale wijze ondoken worden. Daarnaast brengt de controle, die dus lang niet altijd afdoende is, transactiekosten met zich mee. Voorzover de regels niet op illegale wijze ondoken worden blijft het effect op de visserij-inspanning vaak toch beperkt omdat vissers inputs waarvoor beperkingen gelden vervangen door andere inputs. Dit laatste tast dan ook nog eens de efficiency van de vloot aan. Al met al is er dus alle reden om op zoek te gaan naar betere beleidsalternatieven.

## 2. Belastingen

Deze paragraaf gaat in op de vraag of belastingen op zich een goed alternatief voor quota zijn. De uiteindelijke conclusie zal zijn dat dit, om politieke redenen, momenteel in Europa niet het geval is. In de volgende paragraaf komt dan de vraag aan de orde of belastingen een aanvulling op quota kunnen zijn.

Volgens de theorie kunnen belastingen er net als quota voor zorgen dat de visserij-inspanning op een efficiënte wijze wordt teruggebracht (Cunningham et al., 1985). Neem als uitgangspunt de situatie die op lange termijn ontstaat wanneer er geen belastingen en geen quota zijn. In deze situatie wordt, vanwege de vrije toe- en uittrekking, door de vissers (gemiddeld genomen) winst noch verlies wordt gemaakt<sup>10</sup>. Uitgaande van deze situatie leiden belastingen volgens de theorie in eerste instantie tot korte-termijn verliezen voor de vissers. Als gevolg hiervan zal een aantal vissers de visserij verlaten. Dit leidt er toe dat op lange termijn de visstand verbetert, zodat de vangst per

<sup>10</sup> In voetnoot 3 is beargumenteerd dat er in de visserij zonder quota op lange termijn winst noch verlies wordt gemaakt. De betreffende redenering is onafhankelijk van de hoogte van de belastingtarieven.

hoeveelheid inspanning stijgt. De overblijvende vissers kunnen daarom op lange termijn ondanks de belasting weer zonder verlies draaien. Er wordt echter ook geen (over)winst gemaakt<sup>11</sup>. Het feit dat op lange termijn de vangst per hoeveelheid inspanning stijgt, impliceert dat er door de belastingen economic rent ontstaat. Deze gaat nu echter via de belasting naar de overheid en komt dus niet ten goede aan de vissers.

In een gesloten economie maakt het in principe niet uit of de belasting wordt geheven op vis en visprodukten of op inputs (voorzover de belastingen op inputs gelijkelijk over de inputs verdeeld zijn)<sup>12</sup>. In een open economie kan het onderscheid tussen beide typen belasting wel verschil maken. Zo heeft BTW op vis en visprodukten, in tegenstelling tot een belasting op inputs, geen negatieve invloed op de vangst van te exporteren vis.

Men zou misschien kunnen denken dat belastingen vergeleken met quota als nadeel hebben dat de totale vangst nooit precies kan worden vastgelegd, omdat nooit precies te voorspellen is wat het effect is van een belasting op de inspanning en op de vangst. Hoewel dit laatste punt juist is, is de gedachtengang als geheel niet noodzakelijk correct. Ten eerste wordt, vanwege de handhavingsproblemen, ook door quota de feitelijke vangst niet precies vastgelegd. Ten tweede is, vanwege allerlei onzekerheden, door biologen vooraf niet precies te bepalen welke vangst in een bepaald jaar optimaal is. Daarom hoeft het geen groot nadeel te zijn dat met belastingen de vangst niet precies kan worden vastgelegd. Ten derde geldt het volgende: belastingen leiden tot een afname van de visserij-inspanning, maar niet tot grote fluctuaties in de inspanning. Bij een in de loop der jaren min of meer constante (en lagere) inspanning zal dan in jaren met een slechte visstand het minst gevangen worden, en dit is precies de bedoeling. Al met al is er geen eenduidig antwoord op de vraag of de verdeling van de vangst over de jaren bij quota meer in de buurt van het optimum ligt dan bij belastingen. Een duidelijk nadeel van belastingen is wel dat ze, wanneer ze in een situatie van overbevissing geïntroduceerd worden, niet direct tot een snelle reductie van de vangst kunnen leiden. Dit omdat de daling van de visserij-inspanning vooral het gevolg is van de reductie van het aantal schepen, en hierbij gaat het om een lange-termijn proces.

Ook belastingmaatregelen brengen handhavingsproblemen en transactiekosten met zich mee. In sommige gevallen echter blijven deze waarschijnlijk beperkt. In Nederland bijvoorbeeld is op vis en visprodukten het lage BTW-tarief van toepassing. Het lijkt plausibel dat de kosten van het innen van deze belasting

<sup>11</sup> Zie ook de vorige voetnoot.

<sup>12</sup> Indien belastingen op inputs niet gelijkelijk over de inputs verdeeld zijn, is van belang op welke input de meeste belasting drukt. Zo zal een belasting op motorvermogen op korte termijn minder effect hebben dan een belasting op motorbrandstof.

nauwelijks zullen stijgen als wordt overgeschakeld naar het hoge tarief. Er zijn echter ook landen waar op vis en visprodukten geen BTW wordt geheven. Als hier besloten zou worden wel BTW op deze produkten te heffen treedt mogelijk wel een significante stijging van de transactiekosten op. Ook dan is het echter nog goed mogelijk dat de transactiekosten van het heffen van belasting laag zijn in verhouding tot de transactiekosten van een quotum-beleid. Een voordeel van BTW-heffing lijkt te zijn dat ontduiking relatief moeilijk is, omdat hieraan meerdere schakels in de keten moeten meewerken. Natuurlijk zijn er allerlei andere soorten belasting die gebruikt kunnen worden om de visserij-inspanning terug te dringen. Nader onderzoek zou moeten uitwijzen bij welk type belasting de handhavingsproblemen het kleinst zijn en de transactiekosten het laagst. Daarnaast is onderzoek nodig om het effect van belastingen op de visserij-inspanning te kwantificeren<sup>13</sup>.

Om het belasting-instrument verder te bespreken is het zinvol eerst enige hoofdpunten uit de theorie van de optimale belastingheffing naar voren te halen. Volgens deze theorie zijn de meeste belastingen verstorend: ze leiden er toe dat productie en consumptie afwijken van het Pareto-optimum. Voor een beperkt aantal belastingen, zoals bijvoorbeeld milieubelastingen, geldt daarentegen dat ze - onder bepaalde voorwaarden - niet verstorend zijn of de economie zelfs dichter bij het Pareto-optimum brengen. Men moet nu natuurlijk proberen om een zo groot mogelijk deel van de belastingopbrengst via deze laatste categorie belastingen binnen te halen. Omdat op deze wijze echter niet voldoende geld wordt binnengehaald, is het helaas ook nodig om belastingen in te stellen die wel verstorend zijn. Dit moet dan gebeuren op een manier die de economie zo weinig mogelijk doet afwijken van het Pareto optimum (Devereux, 1996).

Vanuit dit perspectief gezien hebben belastingen in de visserij als voordeel dat ze de economie dichter bij het Pareto-optimum brengen. Dit punt is echter al eerder in deze paragraaf besproken, zij het met andere woorden. Nog niet besproken is het volgende: de opbrengst van belastingen in de visserij maakt het mogelijk om versturende belastingen elders te verlagen en daarmee productie en consumptie elders dichter bij het Pareto-optimum te brengen. Dit is een extra voordeel van belastingen in de visserij. De verlaging van belastingen elders kan er bovendien toe leiden dat elders de transactiekosten van belastingheffing dalen en de ontduiking van belastingen afneemt. De mate

<sup>13</sup> Er zijn onder meer gegevens nodig over de prijselasticiteit van de vraag, over het verband tussen de prijs voor de vissers en de inspanning, en over het verband tussen de inspanning en het aanbod van vis. Daarbij doet zich het probleem voor dat een verlaging van de inspanning op korte termijn tot een lagere vangst zal leiden, maar op lange termijn soms tot een hogere vangst. Hoewel er over sommige verbanden wel enige informatie is, is er over alle verbanden tesamen te weinig bekend om het effect van belastingen op de inspanning te kunnen kwantificeren.



waarin dit gebeurt moet natuurlijk afgewogen worden tegen de mate waarin belastingen in de visserij transactiekosten en belastingontduiking tot gevolg hebben.

Belastingen in de visserij zouden dus eigenlijk ook nog zinvol zijn indien uit empirisch onderzoek zou blijken dat de effecten van belastingen op de visserij-inspanning beperkt zijn. Dit vanwege het feit dat de resulterende belastingopbrengst het mogelijk maakt verstorende belastingen elders te verlagen. Al met al kan het belasting-instrument voor de maatschappij gunstige gevolgen hebben. In de praktijk wordt het instrument echter nauwelijks gebruikt. Dit hangt samen met de negatieve gevolgen voor de vissers, met de politieke invloed van vissers en met andere politieke factoren (OECD Ad Hoc Expert Group on Fisheries, 1996).

Voor wat betreft de Europese Unie spelen ook enkele specifiek Europese factoren een rol. In het verleden is pas na moeizame onderhandelingen overeenstemming bereikt over de verdeling van de quota over de landen. Daarbij geldt het principe van 'relatieve stabiliteit': elk land krijgt elk jaar hetzelfde percentage van de TAC als in voorgaande jaren. Bij het verlaten van het quota-systeem ten gunste van belastingen zou de vangst meer eenzijdig terecht komen bij de landen met de meest efficiënte visserij. Dit zou politiek problematisch zijn, en zou daarnaast ook negatieve gevolgen kunnen hebben voor de ontwikkeling van bepaalde minder ontwikkelde regio's<sup>14</sup>. Het is dus niet verwonderlijk dat de Europese Commissie recentelijk nog heeft gesteld dat belastingmaatregelen de komende jaren nooit door de Raad van Ministers zullen worden aanvaard (Rodgers en Valatin, 1997).

### **3. Individuele quota in combinatie met belastingen en premies**

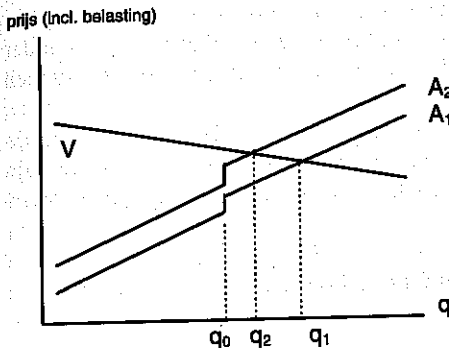
De vraag is nu of het niet mogelijk is om het belastinginstrument met andere instrumenten te combineren en het geheel zodanig vorm te geven dat de problemen die verbonden zijn aan een puur belasting-beleid ontweken worden. Bij de beantwoording van deze vraag zal voorlopig worden uitgegaan van een gesloten economie.

Ten behoeve van de uitleg wordt eerst de vraag gesteld of het zinvol is om de

<sup>14</sup> Een korte-termijn probleem is het volgende. De hoofdlijnen van het gemeenschappelijk visserijbeleid liggen vast tot in 2002; daarna kan het beleid in principe herzien worden. Sommige landen hebben op grond hiervan individuele quota voor vissers ingevoerd. In verband hiermee hebben sommige vissers fors in individuele quota geïnvesteerd, onder de veronderstelling dat deze quota zeker tot in 2002 gehandhaafd blijven. Dit maakt het moeilijk om deze quota voor 2002 af te schaffen.

combinatie van TAC's en individuele quota aan te vullen met belastingen. Dit zou de nadelen van individuele quota op het gebied van de handhaving en de transactiekosten kunnen verzachten.

**Figuur 1: Effecten van quota gecombineerd met belastingen**



De uiteenzetting begint met een analyse van de effecten van individuele quota *op zich*. Figuur 1 heeft betrekking op de korte termijn. *V* is de vraag naar vis. Het quotum voor alle vissers samen is  $q_0$ . De aanbodcurve met quotum en zonder belasting is  $A_1$ . De positieve helling hangt onder andere samen met het feit dat een hogere vangst ook op korte termijn tot een afnemende visstand leidt, waardoor het steeds moeilijker wordt om nog meer vis te vangen. Aan de aanbodcurve ligt de theoretische veronderstelling ten grondslag dat niemand morele bezwaren tegen fraude heeft. De curve verspringt bij  $q_0$  omdat vissers bij quotum-overschrijding extra kosten maken. Dit bijvoorbeeld omdat de vis langs sluisweggetjes vervoerd moet worden, en omdat de verwachte waarde van de boete positief is. Vraag en aanbod resulteren in hoeveelheid  $q_1$ , welke boven het quotum ligt.

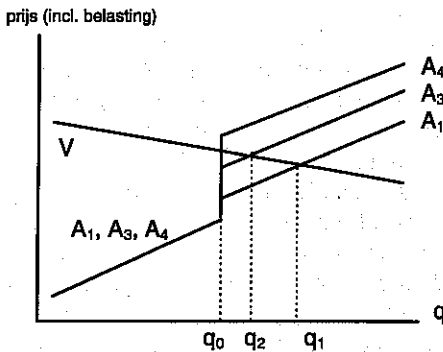
Wanneer de individuele quota nu worden gecombineerd met een belasting op vis en visproducten, of met een belasting op inputs, ontstaat aanbodcurve  $A_2$ . De hoeveelheid verkochte vis,  $q_2$ , is lager dan  $q_1$ . Zo gezien leiden belastingen tot minder quotum-overschrijding. In werkelijkheid zijn er natuurlijk wel morele bezwaren tegen fraude. Niettemin maakt de figuur duidelijk dat quotum-overschrijding door de belasting minder aantrekkelijk wordt. Bij een gegeven beleid van opsporing en vervolging, oftewel bij gegeven pakkans en strafmaat, zal de overschrijding daarom afnemen. Ook kan men er voor kiezen om de pakkans, en daarmee de kosten van controle, terug te brengen terwijl de ontduiking per saldo toch afneemt.

De belasting zal op korte termijn relatief weinig effect hebben op de vangst, omdat de capaciteit van de vloot dan gegeven is. Daarom is de verschuiving van de aanbodcurve in figuur 1 (welke betrekking heeft op de korte termijn)

mogelijk wat overdreven getekend. Op de lange termijn echter zal het effect van de belasting op de aanbodcurve groter zijn<sup>15</sup>. Voor het beleid betekent een en ander dat de inputbeperkingen in de eerste jaren na de introductie van de belasting nog zinvol blijven. Op lange termijn, wanneer het effect van de belastingen groter is, wordt het misschien mogelijk een deel van de inputbeperkingen af te schaffen. Hierdoor kan de vloot efficiënter gaan opereren. In het licht van de theorie van de optimale belastingheffing is een ander voordeel van de belasting voor de visserij dat belastingen elders kunnen worden verlaagd.

Het nadeel van dit beleid is dat de positie van de vissers op korte termijn verslechtert, terwijl ook op lange termijn hun situatie minder gunstig zal zijn dan bij een succesvol quotum-beleid. In verband hiermee is dit beleid waarschijnlijk politiek niet haalbaar.

**Figuur 2: Effecten van quota gecombineerd met belastingen en premies**



Gegeven deze nadelen wordt nu voorgesteld om het zojuist besproken alternatief aan te vullen met een premie voor elke ton vis welke een visser vangt én waarvoor hij quotum heeft. Daarbij wordt de premie uit de algemene middelen betaald.

Voor de uitleg wordt verondersteld dat het bedrag van de premie zodanig is dat de combinatie van belasting en premies voor de overheid financieel neutraal is - althans voorzover de vissers binnen hun quotum blijven. Voorzover de vissers binnen hun quotum blijven is de combinatie dus ook voor de vissers financieel neutraal; de premies werken in hun voordeel, maar dit wordt precies gecompenseerd door de belastingen. Wanneer de vissers de

<sup>15</sup> Indien verondersteld zou mogen worden dat de visstand gelijk blijft zou volgens de figuur de aanbodcurve op lange termijn verder naar links schuiven. Probleem is echter dat de lange-termijn aanbodcurve mede afhankelijk is van visstand, en dus van de vangst over een reeks van jaren. Dit maakt het moeilijk om de situatie op lange termijn in een eenvoudige figuur weer te geven.

quota overschrijden levert het beleidsalternatief de overheid per saldo financieel voordeel op, en de vissers per saldo financieel nadeel. Immers, vissers krijgen voor vis boven het quotum geen premie, maar de belasting drukt ook op de vangst of de verkoop van vis boven het quotum. In principe kan de premie overigens ook hoger of lager zijn dan het bedrag waarvan hier voor de uitleg wordt uitgegaan.

Figuur 2 geeft de effecten.  $A_1$  is dezelfde curve als  $A_1$  uit figuur 1, d.w.z. de aanbodcurve met quota maar zonder premies en belasting. Door de belasting schuift de curve over de gehele linie naar boven. Door de premie schuift de curve links van  $q_0$  weer naar beneden. Per saldo resulteert aanbodcurve  $A_3$  en hoeveelheid  $q_2$ . Figuur 2 maakt duidelijk dat ook bij een combinatie van individuele quota, belastingen en premies fraude minder aantrekkelijk is dan bij het huidige beleid. Hierdoor zal de quotum-overschrijding minder groot zijn.

Als de belasting en de premies verder stijgen, ontstaat curve  $A_4$ . Men zou dan quotum-overschrijding legaal kunnen maken. Quota dienen dan nog slechts als basis voor de premiebetaling, en controle op overschrijding wordt overbodig. Hoewel het voor een visser onvoordelig is om actief te proberen meer dan zijn quotum te vangen, zal hij bijvangst waarvoor hij geen quotum heeft waarschijnlijk nog wel aan land brengen. De prijs is namelijk nog wel positief. Door dit effect zou de verspilling via discards kunnen afnemen.

Dit beleidsalternatief pakt voor de vissers gunstiger uit dan de combinatie van quota en belastingen. Dit vooral omdat de premies op de korte termijn de negatieve financiële effecten van de belastingen voor de vissers teniet doen (voorzover ze binnen hun quotum blijven). Daarnaast zullen de overschrijdingen van de quota dankzij de belastingen afnemen, waardoor de visstand verbetert en de vangst op lange termijn stijgt. Vanwege deze voordelen voor de vissers zal dit beleidsalternatief politiek gezien meer mogelijkheden bieden dan een beleid van alleen belastingen.

Op lange termijn, wanneer de visstand verbetert, zou men de premies weer kunnen afschaffen. Dit betekent dan dat de positieve lange-termijn effecten voor de vissers, welke het resultaat zijn van de verbeterde visstand, door de belastingen weer teniet worden gedaan. Ondertussen hebben de premies dan wel de korte-termijn problemen van de vissers helpen verzachten.

Wat zijn eigenlijk de gevolgen voor de consument? Gegeven de vraagcurve geldt de volgende regel: hoe groter het aanbod, hoe lager de prijs voor de consument. Het hier besproken beleid brengt op korte termijn een lager aanbod en dus een hogere prijs voor de consument met zich mee. Dit is natuurlijk nadelig. Op lange termijn gebeurt echter het tegenovergestelde. Omdat over een langere periode gezien de vangst stijgt, en de prijs dus gemiddeld gesproken daalt, is het beleid per saldo gunstig voor de consument.

Hoe zal dit beleidsalternatief in de praktijk uitwerken? Om te beginnen is de effectiviteit afhankelijk van de vraag in welke mate belastingen leiden tot een daling van de visserij-inspanning. Hierover is, zoals eerder gesteld, weinig bekend; er zal nog meer onderzoek moeten worden gedaan. Uiteraard hangt de effectiviteit ook af van de hoogte van de belastingen. Wat dit betreft past een opmerking over de eerder genoemde BTW-verhoging van 12%, welke een van de mogelijke belastingmaatregelen is. Gegeven de veronderstelling dat het totale premiebedrag en de totale belastingopbrengst (binnen het quotum) aan elkaar gelijk zijn, zal een verhoging van de BTW met 12% van de prijs van het eindprodukt leiden tot een premie voor de vissers welke een orde van grootte heeft van 50% van de prijs van vis op de afslag, of misschien meer<sup>16</sup>. Door de BTW-verhoging ontstaat voor de visser dus al een fors verschil tussen de opbrengst van binnen het quotum gevangen vis en die van buiten het quotum gevangen vis<sup>17</sup>. Vissen buiten het quotum is dus door de BTW-verhoging een stuk minder aantrekkelijk geworden.

De extra transactiekosten als gevolg van de premiebetaling zijn zeer laag. In het kader van het huidige quotum-beleid worden de vangsten van individuele vissers namelijk toch al geregistreerd. Vanwege de premiebetaling zullen de vissers er ook geen belang bij hebben om de registratie te ontduiken -voorzoover hun vangst binnen het quotum valt. Gegeven een goede registratie is het verder eenvoudig om de premies uit te betalen<sup>18</sup>.

Wat betreft de transactiekosten van de belastingheffing kan het volgende worden opgemerkt. Wanneer bijvoorbeeld in Nederland voor verhoging van het BTW-tarief zou worden gekozen, zouden de transactiekosten, zoals eerder

<sup>16</sup> In Nederland is de orde van grootte van de verhouding tussen de prijs van vis op de afslag en de prijs van het uiteindelijke produkt voor de consument bij kabeljauw 1:4 en bij haring 1:10 (J. Smit, Landbouw-Economisch Instituut, mondelinge communicatie). Bij een verhouding van 1:4 zou het in de hoofdttekst genoemde percentage 48% zijn, en bij een verhouding van 1:10 120%.

<sup>17</sup> Figuur 2 betreft de markt voor het eindprodukt. Bij de BTW-verhoging is het verticale deel van de aanbodcurve gelijk aan de kosten van quotum-overschrijding plus 12% van de prijs. Men zou ook een figuur kunnen maken met op de verticale as de prijs van vis op de afslag exclusief belasting en premie. De BTW-verhoging leidt dan vooral tot een neerwaarse beweging van de vraagcurve. De premies leiden tot een neerwaartse beweging van de aanbodcurve links van het quotum. De hoogte van het verticale deel van de aanbodcurve is dan gelijk aan de kosten van quotum-overschrijding plus 50% van de prijs van vis (voorzoover het cijfer van 50% uit de hoofdttekst klopt). Hierbij is verondersteld dat de belastingen en premies geen invloed hebben op de verdeling van de netto opbrengst in de gehele keten over de verschillende producenten in de keten (vissers, verwerkingsbedrijven en handelaren). Dit lijkt een redelijke veronderstelling. De belastingen en premies hebben namelijk per saldo geen effect op de totale netto opbrengst in de keten, en hebben ook geen invloed op de marktstructuur.

<sup>18</sup> Is het een probleem als een visser die geen quotum meer over heeft zijn vangst laat registreren als vangst van een visser die nog wel quotum heeft, teneinde toch nog premie te krijgen? Nee. De visser die quotum over heeft zal toestemming moeten geven voor het gebruik van zijn quotum, en zal daarvoor waarschijnlijk geld vragen. Er is dan eigenlijk sprake van quotum-verhuur, en dit is ook nu al toegestaan.

gesteld, waarschijnlijk laag zijn. Er zijn allerlei andere belastingmaatregelen denkbaar, zoals de introductie van BTW op vis en visproducten in landen waar deze BTW nog niet bestaat, een bijzondere belasting op vis en visproducten, een belasting op motorvermogen, of een accijns op brandstof. Mogelijk zijn de transactiekosten bij sommige van deze alternatieven wat hoger. Eventueel kunnen verschillende belastingmaatregelen met elkaar worden gecombineerd. Meer empirisch onderzoek is nodig om de diverse alternatieven te kunnen beoordelen. Daarbij gaat het vooral om twee vragen. Ten eerste, in welke mate dragen de verschillende belastingen bij aan het verminderen van de quotum-overschrijding? Ten tweede, welke handhavingsproblemen en transactiekosten zijn aan de verschillende belastingen verbonden?

#### 4. Individuele quota, belastingen en premies in de Europese Unie

De vraag is nu hoe een combinatie van quota, belastingen en premies op Europees niveau zal uitwerken. Voor wat betreft de belasting geldt daarbij dat het niet mogelijk is om alle mogelijke belastingmaatregelen te bespreken. Bij wijze van voorbeeld wordt alleen nog aandacht besteed aan het heffen van BTW volgens het hoge BTW-tarief op vis- en visproducten in alle landen van de Europese Unie. Ten aanzien van de premies wordt verondersteld dat deze worden betaald door de overheid van het land van de visser. De veronderstelling van een gesloten economie wordt op dit punt losgelaten.

De belangrijkste effecten van een beleid van quota, belastingen en premies zijn al in de vorige paragraaf besproken. Deze bespreking wordt nu aangevuld met elementen die specifiek te maken hebben met de invoering van het beleid op Europees niveau. Allereerst kan worden opgemerkt dat BTW alleen drukt op vis en visproducten die in de Europese Unie worden geconsumeerd, en dus niet op geëxporteerde vis. Daarom heeft de BTW-verhoging minder neerwaarts effect op de gemiddelde prijs voor de visser dan naar voren komt uit een analyse van een gesloten economie. Het belang hiervan is echter in de praktijk beperkt. Weliswaar wordt door individuele landen veel vis geëxporteerd, maar van de totale export van vis en visproducten van de EU-landen komt slechts een beperkt deel buiten de Europese Unie terecht<sup>19</sup>. Belangrijker is dat door de BTW-verhoging de import van vis van de Europese Unie, die

<sup>19</sup> Van de uitvoer van vis- en visproducten van de 12 landen van de oude EG ging in 1986 26% naar landen buiten de EG-12, in 1990 13% en in 1993 22% (Salz, 1991 en OECD, 1996).

wel omvangrijk is, zal dalen<sup>20</sup>. Dit is gunstig voor de betalingsbalans. Bovendien zou dit tot een afname van overbevissing elders kunnen leiden.

Een ander punt is het volgende. Zoals gesteld is een van de problemen van het huidige quotum-beleid dat nationale overheden niet altijd even loyaal meewerken aan de handhaving van de quota. De combinatie van quota, belastingen en premies heeft wat dit betreft voordelen. Aan het innen van een in Europees verband overeengekomen BTW-verhoging valt voor een nationale overheid niet gemakkelijk te ontkomen. Daarnaast is het niet aantrekkelijk om premie te betalen op buiten het quotum gevangen vis. Dit impliceert immers actieve medewerking aan fraude, ten koste van de eigen schatkist. Nationale overheden zullen aan een beleid van quota, belastingen en premies dus beter meewerken dan aan het huidige beleid.

Voorts geldt dat bij een beleid van quota, belastingen en premies de TAC's en de verdeling daarvan over de lidstaten gehandhaafd blijven. Hierdoor is dit beleid politiek gezien mogelijk minder moeilijk te realiseren dan een puur belasting-beleid. Al met al lijkt de combinatie van quota, belastingen en premies ook vanuit Europees perspectief duidelijk voordelen te hebben.

Benadrukt moet echter worden dat de analyse in dit artikel voor een deel een theoretisch karakter heeft gehad. Meer empirisch onderzoek is nodig om te kunnen bepalen of de voordelen van de combinatie van quota, belastingen en premies die in dit artikel naar voren zijn gebracht in de praktijk ook inderdaad gerealiseerd kunnen worden. Dit onderzoek zou vooral betrekking moeten hebben op de mate waarin verschillende belastingen bijdragen aan de reductie van quotum-overschrijding, en op de handhavingsproblemen en transactiekosten die verbonden zijn aan een beleid van quota, belastingen en premies én aan het huidige beleid. Op grond van de voorgaande analyse lijkt het bepaald niet onmogelijk dat de resultaten van dit onderzoek gunstig uitvallen voor de combinatie van quota, belastingen en premies. Er zijn dus mogelijk nieuwe kansen voor een effectief en zinvol visserij-beleid.

## Literatuur

- Bulte, E., 1996, Hoeveel Haring? *Economisch Statistische Berichten*, 81, 540-41
- Cunningham, S., M.R. Dunn en D. Whitmarsh, 1985, *Fishery Economics*, New York, St. Martins Press

<sup>20</sup> In 1986 was de waarde van invoer van de EG-12 uit landen buiten de EG-12 gelijk aan 370% van de waarde van de uitvoer naar deze landen. Voor 1990 en 1993 gaat het om respectievelijk 829% en 484%.

- Devereux, P. (red.), 1996, *The Economics of Tax Policy*, Oxford
- Holden, M., 1994, *The Common Fisheries Policy. Origin, Evaluation and Future*, Oxford
- Landbouw-Economisch Instituut, 1996, Bijdrage aan de eindevaluatie van de uitvoering van de voorstellen van de Stuurgroep Biesheuvel, Den Haag
- OECD, 1996, *Review of Fisheries in OECD-countries*, Parijs
- OECD Ad Hoc Expert Group on Fisheries, 1996, *Synthesis Report on the Economic Aspects of Marine Living Resources*, Parijs
- Rodgers, P. en G. Valatin, 1997, *The Common Fisheries Policy Beyond 2002*, Luxembourg, European Parliament, Agriculture, Fisheries and Forestry Series E-7
- Salz, P., 1991, *De Europese Atlantische visserij*, Den Haag, LEI, Onderzoeksverslag 85
- Subcommissie Visquoteringeregelingen, 1987, Visquoteringsregelingen, Den Haag, Tweede Kamer der Staten-Generaal
- Sutinen, J.G. en P. Andersen, 1985, The Economics of Fisheries Law Enforcement, *Land Economics*, 61, 387-397
- Vries, J. de, en A.K. Yesilkagit, 1996, Evaluatie van het Biesheuvel-systeem, in: Landbouw-Economisch Instituut, Bijdrage aan de eindevaluatie van de uitvoering van de voorstellen van de Stuurgroep Biesheuvel, Den Haag, 75-84