

Fiskeri i Europa – Et »Tragedy of the Commons« perspektiv

Kandidatstipendiat Carsten Lyng Jensen, Sydjysk Universitetscenter

1. Indledning

Fiskeriet er et af de områder, hvor man med størst fordel kan etablere internationalt politisk samarbejde. Dette skyldes, at fiskene ikke kender til grænser, og derfor kan blive genstand for rivalisering blandt lande. Teoretisk defineres fiskeressourcen som et frit gode, der er kendetegnet ved to betingelser. For det første er der ingen, som har ejendomsret til fiskeressourcen, dvs., der er ingen, som afskæres fra at udnytte ressourcen. Denne betingelse betegnes som *ikke-eksklusivitet*, da ingen ekskluderes i udnyttelsen. Den anden betingelse er *rivaliserende forbrug*, dvs., at den enes forbrug af godet reducerer den mængde, som bliver til rådighed for de øvrige.

Formålet med denne artikel er at analysere, hvordan landene i Europa har løst rivaliseringen om fiskeressourcen. Dette gøres ved at tage udgangspunkt i den klassiske markedsfejl om overforbrug i fiskeriet, og der ses på forskellige paradigmer til styring af fiskeriet. På det europæiske plan foretages en historisk gennemgang af udviklingen i fiskeriet, og der foretages en beskrivelse af kompetencefordelingen i fællesskabet mellem EF¹ og medlemsstaterne i fiskeriet. Endeligt analyseres det politiske system på fiskeriområdet, hvor der konkluderes med normative bud på ændringer i rammerne for førte fiskeripolitik.

2. Markedsfejl i international fiskeri

I internationalt perspektiv vil forbruget af fiskeressourcen give anledning til markedsfejl ved, at der sker et overforbrug² af godet. Dette skyldes, at når der opstår knaphed på fiskeressourcen, så vil rivaliseringen blandt landene betyde, at de kommer i indbyrdes konkurrence i deres forbrug af godet, fordi alle ønsker at nyde af godet. Dette fører til det såkaldte »*The Tragedy of the commons*« (Hardin, 1968), hvilket betyder, at summen af landenes individuelle handlinger giver et uacceptabelt resultat, nemlig i form af overforbrug af fiskeressourcen. Problemet opstår ved, at hver bruger handler autonomt ud fra et ønske om at opfylde egne behov, men der kan ikke etableres en erkendelse af behovet for at koordinere handlingerne for at hindre overforbrug. Der er således tale om et *prisoners' dilemma*, hvor landene er rationelle, og indgår i et ikke-kooperativt spil. Men dette betyder, at de opnår en ligevægt, som er dårligere end den ligevægt de kunne opnå, såfremt deres handlinger var koordinerede (Munro, 1986).

På det politiske plan har der traditionelt været to metoder til løsning af landenes rivalisering om fiskeressourcen. Den første måde består i, at landene fastlægger en ramme af fælles spilleregler, således at de mest uønskede ligevægte undgås. Dette kan f.eks. illustreres ved Nordsøkonventionen af 5. maj 1946, hvor en række lande enedes om at udarbejde fælles

standarder for mindstemål på maskevidde samt mindstemål på fisk (Frost og Løkkegaard, 1981). Den anden måde, rivaliseringen er blevet søgt løst ved, er, at fiskeressourcen er gjort *eksklusiv* i den forstand, at der er sket begrænsning i den frie adgang til den. Denne udvikling er bl.a. blevet presset igennem af Island, som i 1971 indførte en 50 sømile zone inden for hvilken, Island fik råderetten over fiskeressourcen. I 1973 blev dette fulgt op på FN's tredje havretskonference med en generel 200 sømile zone. På denne måde har den frie adgang til fiskeressourcen i internationalt perspektiv udviklet sig fra et frit fiskeri-regime til et kyststatsregime (Shackleton, 1983). Dette betyder, at man på overnationalt niveau søger at løse rivaliseringsproblemet ved at indføre eksklusivitet i fangstområder mellem landene, således at rivaliseringsproblemet i realiteten blev overført til udelukkende at foregå internt i de enkelte lande.

3. Teoretiske løsninger på markedsfejl

Når begrebet *overforbrug* tidligere er blevet anvendt til at karakterisere markedsfejlen i fiskeriet, er det misvisende i den forstand, at der ikke er tale om et entydigt begreb. Dette skyldes, at målingen af markedsfejlen »overforbrug« er betinget af, hvorledes overforbruget defineres. Der skelnes som oftest mellem tre paradigmer eller principper til at beskrive eller »måle« udnyttelsen af fiskeressourcen.

Det første paradigme er *biologisk* og baseres på et naturvidenskabeligt grundlag, hvor målsætningen er at optimere den langsigtede vækst i fiskebestanden. På denne baggrund er markedsfejlen inden for det biologiske paradigme defineret ud fra den optimale sammensætning af mængden af fisk. Det metodiske grundlag herfor er modeller udviklet til at beskrive sammensætningen af fiskebestandene, hvor der ses på udviklingen inden for de enkelte arter og sammenhænge mellem arterne, dvs., hvor der bl.a. skelnes mellem rovfisk

og byttefisk. Den biologiske rådgivning er ikke målrettet til at tage hensyn til politiske, økonomiske eller sociale aspekter. Den er udelukkende baseret på det naturvidenskabelige grundlag, hvor der anbefales styring ved anvendelse af tekniske instrumenter som bl.a. generelle kvoter, mindstemål på fisk, mindstemål på maskevidde og fredede områder.

Det andet paradigme er *økonomisk* og bygger på den økonomiske teori i kombination med teoretisk viden fra biologien. Markedsfejlen overforbrug defineres her i forhold til det maksimale langsigtede samfundsøkonomiske udbytte, dvs., at der i modsætning til det biologiske paradigme tages højde for de økonomiske dimensioner i udnyttelsen af fiskeressourcen. Paradigmet inddrager hverken politiske eller sociale aspekter, men bygger i den rene form på opnåelse af økonomisk efficiens, dvs. optimal allokering af fiskeriindsatsen. Ud fra det økonomiske paradigme bør der i internationalt perspektiv kunne opnås fordele ved at koordinere landenes fiskeriindsats, frem for at landene har ukoordineret forbrug. Dette skyldes bl.a., at fiskeressourcen ofte har den egenskab, at den er mobil på tværs af forskellige landes fiskerigrænser, og der vil derfor kunne opnås en ekstra økonomisk gevinst, hvis landene enes om, at afvente udnyttelsen af ressourcen, til fiskene har en vis alder, da de derved vil give en større økonomisk værdi. Endvidere ligger der en økonomisk gevinst i at landenes fartøjer ikke har samme omkostninger, da der kan opnås en allokeringsevinst ved udelukkende at anvende de mest effektive fartøjer (Munro, 1990). I det generelle perspektiv bygger paradigmet på individuel omkostningsminimerende adfærd, og der tages ikke hensyn til politiske, sociale eller beskæftigelsesmæssige aspekter.

Det tredje paradigme dækker i realiteten over et bredt spektrum af nyere teori om fiskeriet, som i det følgende kaldes »*lokalsamfunds-*

eller socioøkonomisk perspektiv». Synspunktet er generelt, at de biologiske og økonomiske paradigmer for overfiskning i snæver forstand ikke tager højde for fiskersamfundenes indretning, herunder de sociale og kulturelle forhold. I relation til fiskersamfundenes indretning, så fokuserer det økonomiske paradigme på efficient individuel maksimering. Dette er imidlertid baseret på præmisser i den historiske udvikling af den vestlige verden. I mange andre kulturer (Canada, Grønland) er det ikke individet, men derimod hele lokalsamfundet, f.eks. en bygd, som er den væsentlige beslutningsenhed (Grima og Berkes, 1989). Dette betyder, at der i indretningen af en bæredygtig udnyttelse af fiskeressourcen skal tages højde for de institutionelle rammer i samfundet for at opnå et acceptabelt fiskeri. Dette står imidlertid i kontrast til den rene omkostningsminimerende målsætning under det økonomiske paradigme. Et andet aspekt er, at der hverken i det økonomiske eller biologiske paradigme tages hensyn til, at fiskersamfundet er meget afhængigt af fiskerierhvervet. Der tages således ikke hensyn til de fordelingsmæssige konsekvenser i form af arbejdsløshed, som de biologiske og økonomiske instrumenter giver (Charles, 1988). Der anbefales derfor anvendelse af instrumenter inden for lokalsamfunds- eller det socioøkonomiske perspektiv, som sikrer, at de sociale og lokale interesser tilgodeses, så der dannes nogle rammer, som er tilpasset det lokale samfund, og som sikrer en bæredygtig udnyttelse af fiskeressourcen.

4. Den historiske udvikling af fiskeriet i europæiske perspektiv

Når der ses på den politiske udvikling i det europæiske fiskeri, og det samarbejde, der er blevet etableret for at løse rivaliseringen om ressourcerne, er der tale om flere faser i samarbejdet.

Den første fase kom til udtryk i Nordsøkonventionen i 1946 og senere i 1960'erne i

NEAFC³ (North East Atlantic Fisheries Commission). Målsætningen i NEAFC var, at man bl.a. på baggrund af videnskabelige vurderinger af bestandene kom med henstillinger om anvendelse af bevaringsforanstaltninger som maskestørrelser, mindstemål, fredning m.m. De midler, som NEAFC havde til at sikre en effektiv bevaringspolitik, var imidlertid begrænset ved, at NEAFC kun kunne henstille, men ikke havde nogen formel kompetence. Dette skyldes, at enhver deltagende stat suverænt kunne afvise at følge de foreslåede henstillinger. På denne baggrund var effekten af samarbejdet begrænset, da det udelukkende var de foranstaltninger, som alle kunne blive enige om, der kunne implementeres effektivt. Men da landene ønskede at beskytte deres egne interesser, opstod det klassiske *free rider*-problem, hvor ingen af landene ønskede at tage de økonomiske tab af de bevaringsmæssige foranstaltninger, og der kunne derfor ikke skabes enighed om særligt vidtrækkende begrænsninger i fiskeriet.

Den næste fase kom i 1976-77 i forbindelse med, at der på FN's tredje havretskonference blev opnået accept af oprettelsen af 200 sømiles zoner ud fra de enkelte landes kyster. Dette betød, at fiskeriet blev eksklusivt i den forstand, at landene inden for deres egen fiskerizone kunne udelukke fartøjer fra øvrige lande. På denne måde blev fiskeriet transformeret fra et frit fiskeri-regime til et kyststats-regime (Shackleton, 1983).

Den tredje fase i udviklingen var, at man inden for det europæiske fællesskab kunne se muligheder for at intensivere styringen af det europæiske fiskeri. Dette skete i forlængelse af både NEAFC-samarbejdet og FN's tredje havretskonference, som begge på afgørende måde har haft betydning for udformningen af fællesskabets fiskeripolitik.

NEAFC havde den betydning for EF, at man i EF simpelthen har overtaget principperne i

NEAFC's bevaringsforanstaltninger. Dette har medført, at man ligesom i NEAFC har valgt at regulere fiskeriet ud fra biologiske kriterier. På den anden side er der også store forskelle i rammerne for NEAFC og fællesskabets fiskeripolitik. Dette skyldes, at hvor NEAFC blev baseret på et frivilligt samarbejde, så er fællesskabet fiskeripolitik mere forpligtende, da medlemsstaterne opgiver suverænitet, og Ministerrådet fastlægger reguleringer, som medlemsstaterne juridisk bindes af. Desuden har man i EF ved oprettelse af Fiskeridirektoratet i 1976 markeret, at man ønsker at opbygge det nødvendige grundlag til administration af fiskeriet⁴.

Etableringen af 200 sømle zonerne betød at man i EF måtte tage stilling til to forhold. For det første måtte man tage stilling til hvorledes EF skulle forholde sig til fiskeri i tredjelande. Dernæst skulle der tages stilling til den interne fordeling af fiskeriet i EF.

I EF's forhandlinger om fiskeriressourcer med tredjelande blev man enige om, at kompetencen skulle lægges hos EF's institutioner. Dette betyder, at EF i forhandlinger med Canada eller Norge fungerer som en enhed. I det danske tilfælde betyder dette eksempelvis, at EF har overtaget traditionelle bilaterale forhandlinger, som Danmark har ført med Norge og Sverige om kvoter i Kattegat og Skagerrak.

I den interne fordeling af fiskerizoner i EF blev der umiddelbart før forhandlingerne om indtrædelse af Danmark, England og Irland i EF fastlagt en strukturforordning 2141/71, hvor artikel 2(1) er væsentlig:

Den af hver enkelt af medlemsstaterne gennemførte ordning af fiskeriet i de farvande, der hører ind under dens suverænitet eller er underlagt dens jurisdiktion, må ikke føre til forskelsbehandling over for andre medlemsstater.

Medlemsstaterne garanterer især for, at betingelserne for adgang til og udnyttelse af de fangstpladser, der er beliggende i de i foregående afsnit omhandlende farvande, ligestiller alle fiskerfartøjer, der sejler under et af medlemsstaternes flag og er indregistreret inden for fællesskabets territorium.

På denne baggrund er det generelle princip for fiskeriet ligesom for øvrige forhold i fællesskabet, at der ikke må forekomme konkurrenceforvridning. Dette princip blev nu ført videre på den måde, at de europæiske fartøjer havde fri adgang til fiskeri i alle medlemsstaternes farvande, og således, at medlemsstaterne opgav deres juridiske rettigheder til farvandene, som i stedet blev overført til EF. Logikken ved at overføre myndigheden til EF var, at man på denne måde skabte den institutionelle ramme, som var nødvendig for, at der kunne iværksættes en effektiv bevaringspolitik i EF's farvande. Det næste naturlige skridt for EF var, at man skulle videreføre de biologiske reguleringsforanstaltninger, som var blevet fremført i NEAFC-tiden, dvs., at indføre fiskekvoter. Dette var også indeholdt i Kommissionens forslag til Ministerrådet, men fordeling af fiskekvoter var et politisk sprængfyldt emne, og der kunne ikke opnås enighed i Ministerrådet, så kvoterne blev afvist.

I princippet var der enighed i Ministerrådet om anvendelse af kvoter, men man kunne ikke blive enige om fordelingen af fiskeressourcerne, da der i princippet var tale om et rent fordelingsspil. Da man havde vedtaget princippet om fri adgang til fiskeressourcerne i EF, havde man i realiteten anvendt et liberalistisk økonomisk perspektiv i udnyttelse af ressourcerne. Men der var blandt landene ikke enighed om anvendelse af fri konkurrence inden for fiskeriet, fordi landene ønskede at beskytte deres egen fiskeindustri, så problemet drejede sig i realiteten om, at alle lan-

dene ønskede at sikre deres egne interesser ved at få den størst mulige del af fiskeressourcen. Det er paradoksalt, at Storbritannien, som normalt er fortalende for økonomiske liberalisme, var et af de lande, som fremsatte de fleste krav til begrænsning af den fri konkurrence mellem landene. Dette skyldes primært, at en stor procentdel af det europæiske fiskeri lå i de traditionelle engelske farvande. Desuden havde UK haft et stort fjernfiskeri og derfor mistet meget fiskeri i tredjelandes zoner, så englænderne ønskede kompensation i fællesskabets farvande. Løsningen på problemet blev først nået efter flere års forhandlinger, da man i 1983 blev enige om principperne for fordeling af kvoterne mellem landene. Der blev anvendt princippet om såkaldt relativ stabilitet, hvorefter der skete en procentvis fordeling af de totale kvoter i EF farvandene til de enkelte medlemsstater. I grundlaget for fordelingen er der taget hensyn til medlemsstaternes historiske fangster, til visse områders store afhængighed af fiskeriet samt ydet kompensation til de lande, som oprindeligt blev udelukket fra fiskeri i tredjelandes farvande (Holden, 1992). På denne baggrund har man i EF implementeret et kvotesystem, som ud fra en administrativ synsvinkel synes effektiv til at løse fiskeriets problemer.

Når samarbejdet i NEAFC og fællesskabet sammenlignes, konstateres det, at hvor NEAFC udelukkende havde kompetence til at henstille og rådgive, så er der i fællesskabet blevet etableret en ramme, hvor der kan føres en effektiv fiskeripolitik. Dette skyldes, at kompetencen til fastlæggelse af ressourceudnyttelsen er placeret centralt hos EF, dvs., at medlemsstaterne ikke kan udnytte fiskeressourcerne efter forgodtbefindende. På den anden side vil der stadig være *free rider*-problemer inden for det europæiske fiskeri, da medlemsstaterne har incitamenter til at undgå de begrænsninger (omkostninger), der er forbundet ved at deltage i samarbejdet. Dvs.,

at medlemsstaterne kunne have incitamenter til at fange flere fisk end den kvote, som EF har foreskrevet. På denne baggrund skal det bemærkes, at kontrolindsatsen traditionelt har haft en svag placering i fællesskabet. Dette skyldes, at kontrollen med fiskeriet er placeret hos de enkelte medlemsstater, og hvis der blandt landene er stor rivalisering om fiskeressourcen, kan de nationale fiskerikontrollører have interesse i at være lempelige i deres kontrol af de nationale fartøjer (Shackleton, 1983). På den baggrund er der stadig inden for fællesskabet forhold, som gør, at man ikke får den politisk tilsigtede løsning på fiskeressourceproblemet.

I det historiske perspektiv er regulering af europæisk fiskeri blevet domineret af det biologiske paradigme. Dette skyldes, at det biologiske paradigme var grundlaget i både Nordsøkonventionen og NEAFC, fordi biologerne historisk var først til at komme med videnskabelige løsninger på den overfiskning, som man konstaterede i det europæiske fiskeri. På denne baggrund er det biologiske, tekniske grundlag blevet dominerende inden for fællesskabets fiskeriregulering, samtidig med, at det har vist sig at være et meget operativt grundlag for at opnå en politisk acceptabel løsning af landenes rivalisering om fiskeressourcen. Dette betyder, at man i fællesskabet kun i mindre omfang har taget hensyn til de mål og midler, som er grundlaget for både det økonomiske paradigme og lokalsamfundsparadigmet. På den anden side må det siges, at selvom en stor del af kompetencen på det fiskeripolitiske område ligger i fællesskabets institutioner, skal man ikke se bort fra, at medlemsstaterne reelt har kompetence til suverænt at fastlægge og realisere mål under hensyn til biologiske, økonomiske eller lokalsamfundsmæssige forhold i det enkelte land. På baggrund af denne opdeling af kompetence mellem fællesskabet og medlemsstaterne er der mulighed for at løse markedsfejl både inden for den enkelte medlems-

stat eller i hele fællesskabet, naturligvis afhængigt af på hvilket niveau markedsfejlen opstår. Den generelle rivalisering mellem medlemsstaterne løses således i fællesskabet, mens rent nationale markedsfejl løses på det nationale plan.

5. Kompetencefordeling mellem fællesskabet og medlemsstaterne

Fællesskabets kompetence inden for fiskeriet er fastlagt i traktatens artikel 38, hvor fiskeprodukter på linie med landbrugets produkter er omfattet af fællesskabets bestemmelser, og der kan gennemføres en fælles politik på området. Inden for fiskeriet har dette i praksis betydet, at der i fællesskabet er etableret: en bevaringspolitik, en strukturpolitik, en markedspolitik og en kontrolpolitik. På den anden side har medlemsstaterne, hvis de overordnede rammer for fællesskabets fiskeripolitik opfyldes, mulighed for suverænt at fastlægge en fiskeripolitik.

I praksis betyder fællesskabets bevaringspolitik, at der på europæisk plan årligt fastlægges kvoter (TAC)⁵ for truede fiskebestande i de europæiske fiskerizoner. Endvidere er der fastlagt en række andre foranstaltninger bl.a.: maskestørrelser, mindstemål og fredede områder. Medlemsstaterne skal naturligvis overholde de årlige kvoter og EF's minimumskrav, men derudover har medlemsstaterne kompetence til selv at administrere kvoterne og endvidere til at anvende mere vidtrækkende bevaringsmæssige foranstaltninger, hvis det skønnes nødvendigt. I Danmark har man valgt at beholde det generelle kvotesystem, således at kvoten bl.a. er fordelt sæsonmæssigt samt fordelt efter fartøjernes størrelse. Der er dog intet til hinder for, at man i Danmark kunne vælge at tage økonomiske eller sociale hensyn i fordelingen af den nationale kvote.

Fællesskabets strukturpolitik består for fiskerflåderne primært i, at der kan gives tilskud til

medlemsstaternes flåder, så der anvendes en samfinansiering mellem medlemsstaten og EF. Der gives tilskud til at tilpasse fangstkapaciteten i flåden⁶ og endvidere til at øge tilførslerne af fiskeressourcer til fællesskabet.⁷ Der er umiddelbart ingen begrænsninger for medlemsstaternes støtte af fiskeriet, så længe støtten ikke er konkurrenceforvridende.⁸

Princippet i markedspolitikken er at sikre minimumspriser på fisk. Dette fungerer i praksis ved, at der er etableret såkaldte producentorganisationer (PO), som opkøber de fisk, der ikke opnår en fastlagt minimumspris. De fisk, som opkøbes på denne måde, må ikke omsættes på normale vilkår, men kan anvendes til industrielle formål, f.eks. foder. Markedspolitikken er generelt kun af mindre betydning for fiskeriet, da der normalt er underforsyning af fisk på det europæiske marked, hvorfor priserne holder sig over de fastlagte minimumspriser.

I kontrolpolitikken står de enkelte medlemsstater for kontrollen inden for de farvande, som hører under de enkelte medlemsstaters højhedsområde eller juridiktion. Kontrollen omfatter, at medlemsstaterne inspicerer fiskerfartøjer og fører tilsyn med alle aktiviteter, dvs. landing, salg, transport, opbevaring af fisk m.m. Endeligt har Kommissionen beføjelse til at foretage uanmeldt efterprøvnings af kontrollen i de enkelte medlemsstater, så det sikres, at kontrollen er effektiv.

På det generelle plan betyder kompetencefordelingen mellem medlemsstaterne og EF, at fællesskabet bestemmer omfang og rammer i udnyttelsen af de europæiske fiskeressourcer, mens medlemsstaterne har frie hænder til at etablere en selvstændig fiskeripolitik, som sikrer specifikke biologiske, økonomiske eller andre politiske mål. Dette betyder, at man eksempelvis i Danmark har politisk frihed til at fordele den nationale kvote efter egne mål, dvs. hvor der kan tages hensyn til økonomisk

effektivitet, sociale forhold eller bevaringsmæssige forhold i fordelingen af kvoter blandt de nationale fartøjer. Endvidere kan man fra dansk side få økonomiske støtte fra fællesskabet til at reducere antallet af danske fartøjer, hvis man mener, at fiskeripresset på den danske kvote er for stor. På denne baggrund ligger en stor del af den besluttende myndighed i de enkelte medlemsstater, som dermed ofte bliver det politiske system, der håndterer de markedsfejl, som konstateres i det nationale fiskeri.

6. Det politiske system indenfor fiskeriet

Det politiske system indenfor fiskeriet kompliceres ved, at den hyppigst forekommende markedsfejl, dvs. begrænsning i udnyttelse af fiskeressourcen, ofte kan løses både på det nationale plan og i fællesskabet. Dette betyder, at fiskerne, som er de væsentligste efterspørgere af politiske løsninger i det politiske system, kan vælge mellem en strategi på nationalt eller europæisk plan. I det nationale politiske system kan fiskerne efterspørge politiske løsninger på manglende fiskeressourcer bl.a. i form af en ny fordeling af den årlige nationale kvote eller en ny fordeling mellem fartøjerne. Fiskerne kan endvidere argumentere for at få en økonomisk kompensation for manglende fiskeressourcer. På det europæiske plan, hvor ressourceudnyttelsespolitikken fastlægges, kan fiskerne efterspørge ændringer af den førte kvote- og bevaringspolitik.

Fiskernes position i fiskeriet er, at de sammen med forarbejdningsindustrien er de aktører, som registrerer markedsfejlene i fiskeriet. Derfor er det væsentligt for dem at have politisk gennemslagskraft inden for det politiske system. Fiskernes gennemslagskraft er dels betinget af deres politiske ressourcer samt den anvendte beslutningsprocedure i de politiske systemer, som de ønsker indflydelse i.

Når der ses på fiskernes politiske ressourcer, er det kendetegnede, at fiskerne på såvel

nationalt- som internationalt plan er en splittet gruppe. Dette skyldes bl.a. definitionen af fiskeressourcer, som et frit gode, hvor der naturligt vil opstå en rivalisering blandt fiskerne om ressourcen, som giver interessemodsatninger inden for gruppen af fiskere.⁹ Hertil skal føjes, at fiskerne er en meget uhomogen gruppe, hvilket bl.a. skyldes, at der er forskelle på fartøjernes størrelse, den økonomiske organisering af fartøjerne, regionale forskelle, forskelle på de anvendte redskaber samt de fiskearter, fartøjerne fanger. Dette betyder, at der nemt opstår uenighed blandt fiskerne, hvorved muligheden for at stille entydige krav i det politiske system mindskes (Raakjær Nielsen, 1994). På det nationale plan har uenigheden blandt fiskerne kunnet spores ved, at en del af fiskerne i de indre farvande har valgt at stå uden for den landsdækkende fiskeriforening, Danmarks Fiskeriforening.¹⁰ På det generelle nationale- og internationale plan er fiskernes politiske ressourcer begrænset ved, at de er en meget sammensat gruppe uden egentligt interessefællesskab, og derfor ikke kan se nogen fordel i at anvende økonomiske midler og prestige på at etablere et samarbejde af samme omfang som i eksempelvis landbruget (Nedergaard, Hansen og Mikkelsen, 1993).

Det andet forhold, som får betydning for fiskernes politiske ressourcer, er den beslutningsprocedure, som anvendes inden for fællesskabet og på det nationale plan.

I det europæiske politiske system træffes de endelige beslutninger af Ministerrådet, som består af medlemsstaternes fiskeriministre. Forslag til nye love udarbejdes af Kommissionen, dels på initiativ fra Kommissionens egne embedsmænd, dels på foranledning af medlemsstaterne eller interesseorganisationer. Endelig bygger Fiskeridirektoratet i Kommissionen sine lovforslag på informationer fra en række rådgivende, videnskabelige institutioner.¹¹ Som tidligere nævnt består fiskeripoli-

ikken på europæisk plan især i fastlæggelse af kvotepolitikken og andre bevaringsmæssige foranstaltninger, som er af meget teknisk karakter. Dette betyder, at Kommissionens embedsmænd og de rådgivende biologiske eksperter får en relativ stor indflydelse på udformningen af fiskeripolitikken, fordi der hverken blandt fiskerne eller interesseorganisationer er opbygget en faglig ekspertise, som kan indflyde på anvendelsen af de biologiske bevaringsforanstaltninger. Fiskerne har to muligheder for at få indflydelse på den europæiske fiskeripolitik. Først ved at fiskerne er repræsenteret i den internationale institution *Europêche*, som har sæde i et rådgivende udvalg¹² for fiskerispørgsmål. På den anden side kan fiskerne søge at øve indflydelse på regeringerne i medlemsstaterne, som direkte kan påvirke fiskeripolitikken gennem Ministerrådet eller indirekte ved at rette henvendelse til Kommissionen. På det generelle plan er fiskernes muligheder for at øve indflydelse i det europæiske politiske system dog meget begrænset.

I det nationale danske politiske system har fiskeriministeren udstrakte beføjelser til at løse de konstaterede markedsfejl inden for fiskeriet. Dette skyldes, at ministeren formelt har bemyndigelse¹³ til at træffe de nødvendige foranstaltninger til regulering af fiskeriet, dvs. uden at Folketinget konsulteres. Fiskernes position, som efterspørgere af politiske løsninger, er sikret i paragraf 9, hvorefter de er repræsenteret i et rådgivende udvalg, som er nedsat til at bistå ministeren i reguleringen af fiskeriet. På denne baggrund får fiskerne generelt bedre muligheder for at øve direkte indflydelse på den nationale fiskeripolitik end på det europæiske plan. Dette forstærkes endvidere ved, at fiskerierhvervet generelt har større betydning i Danmark end på det europæiske plan. Fiskeriet i Danmark har stor lokaløkonomisk betydning, som bl.a. følger af afledt beskæftigelse i service- og forarbejdningssektoren (Bornholm, Nordjylland, Vest-

jylland). Dette betyder, at selvom fiskeriet i national sammenhæng er et mindre erhverv, så betyder den store regionale koncentration, at fiskernes muligheder for at kunne opnå politiske gennemslagskraft bliver større end man umiddelbart skulle forvente (Shackleton, 1983).

Når de overordnede linier i vurderingen af det politiske system trækkes, er det væsentligt at konstatere, at markedsfejlene inden for fiskeriet ofte er af overnational karakter, dvs., en mangel på fiskeressourcer medfører rivalisering blandt fartøjer i flere lande. På denne baggrund har fællesskabet som politisk institution en vigtig funktion i at løse disse potentielle konflikter mellem landene. På det praktiske plan har den politiske løsning bestået i, at man i fiskeripolitikken har lavet et brud på det liberalistiske økonomiske princip om fri konkurrence, som bl.a. er et af grundlagene i etablering af fællesskabet. Inden for fiskeriet har fællesskabet således valgt at beskytte de enkelte medlemsstaters fiskeriinteresser ved at anvende en politisk fordeling af fiskeressourcerne blandt landene. Endvidere er der praktiseret en arbejdsdeling, hvor fællesskabet især styrer politikken for ressourceudnyttelse, mens medlemsstaterne selv kan fastlægge deres fiskeripolitik i forhold til biologiske, økonomiske eller andre målsætninger. En væsentlig præmis for at få politikken til at fungere er, at fiskerne som markedsaktører har incitamentet til at overholde de reguleringer, som anvendes (Raakjær Nielsen, 1994). For at kunne opnå dette, er det nødvendigt, at fiskerne tager aktivt del i den politiske proces. Hvis man imidlertid ser på den beslutningsproces, som er skabt i fællesskabet, er det kendetegnende, at fiskernes indflydelse er begrænset. Dette betyder samtidig, at lovenes legitimitet bliver lav hos fiskerne. Fiskerne føler ofte en tilskyndelse til at se stort på den gældende lovgivning, fordi de er økonomisk presset. Dette betyder, at vi kommer tilbage til det klassiske *free rider*-problem, hvor der

ikke kan etableres den politisk ønskede løsning, fordi markedsaktørerne har incitamenter til at følge deres egne præmisser.

Der er flere muligheder for at søge at undgå denne uheldige situation. For det første kunne der overføres kompetence fra fællesskabet til medlemsstaterne inden for ressourceforvaltningen. Dette ville kunne øge lovenes legitimitet hos fiskerne, fordi de ville få større indflydelse på politikken, når det ligger i et nationalt regi. Dette kunne f.eks. betyde, at Danmark overtager retten til fastlæggelse af politikken for ressourceudnyttelse for de bestande, som udelukkende udnyttes i Danmark, og hvor der hverken er direkte eller indirekte effekter på andre medlemsstater. På den baggrund sikres, at ressourcepolitikken i EF kun kommer til effekt, når det drejer sig om europæiske fiskerier. Endvidere kunne fiskernes position styrkes ved, at de gennem PO-systemet kunne overtage administrationen af kvoterne, denne løsning går under betegnelsen *self-management* (Raakjær Nielsen, 1994).

Når der ses på de bestande, som har betydning for flere medlemsstater, er det vigtigt at sikre, at lovene overholdes af fiskerne i alle medlemsstater. Dette kunne sikres ved, at EF får kompetence til at kontrollere fartøjerne, fordi det dermed undgås, at medlemsstaterne kommer i en uheldig konkurrencesituation, hvor det gælder om at give de nationale fartøjer de bedste vilkår ved at føre en lempelig kontrol. Endeligt kunne fiskernes placering i fællesskabet styrkes ved, at Kommissionen i større udstrækning hørte erhvervets interesser eller tog højde for den økonomiske og sociale situation i fiskeriet. Det sidste punkt er der taget initiativ til i Rådets forordning 3760/92,¹⁴ hvorefter det i artikel 4 fastlægges, at betingelser for adgang til farvande og ressourcer og udnyttelse af dem skal bygge på biologiske, socioøkonomiske og tekniske analyser. På denne baggrund er der i EF blevet åbent for, at også andre kriterier end

rent biologiske skal have indflydelse på bevaringspolitikken, og dette vil måske kunne give bedre betingelser for at fiskerne vil blive hørt inden for EF.

7. Konklusion

I et internationalt perspektiv er problemstillingen i fiskeriet, at alle lande ønsker at bruge fiskeressourcen, og rivalisering om ressourcen er genstand for potentielle konflikter mellem landene. I et scenario med ren konflikt mellem landene, dvs., hvor der hverken er begrænsning i adgangen til ressourcen eller regulering af udnyttelsen, vil det betyde, at landenes fartøjer vil konkurrere indbyrdes, så fiskeressourcen vil blive systematisk overudnyttet. Et andet scenario består i, at landene enes om en koordinering af udnyttelse af ressourcen, så man undgår den systematiske overudnyttelse. Sidstnævnte scenario er blevet det dominerende i udviklingen af det europæiske fiskeri. Et af resultaterne af samarbejdet i Europa er, at landene har erkendt nødvendigheden af, at de må ændre deres præmisser i udnyttelse af fiskeressourcen, fra snævert at tilgodese egne interesser, til fordel for en koordinering af udnyttelsen mellem landene. I fællesskabet er dette opnået ved, at medlemsstaterne har overdraget suverænitet til fastlæggelse af politikken for ressourceudnyttelsen til fællesskabet. Dette betyder, at der er etableret en politisk løsning, hvor ressourcerne opdeles på kvoter, som derpå fordeles til medlemsstaterne efter en politiske bestemt nøgle. Denne løsning bygger på anvendelse af tilsyneladende neutrale, biologiske, tekniske instrumenter. Disse instrumenter er imidlertid ikke neutrale i forhold fiskersamfundene, da de påvirker fiskernes økonomiske, beskæftigelsesmæssige og sociale forhold. Endvidere er fiskerne uden reel politisk indflydelse i fællesskabet. Dette betyder, at fiskerne som gruppe kun er meget lidt tilskyndet til at følge fællesskabets forordninger, når de er presset økonomisk, da forordningerne er mere rettet mod at sikre bevaringsmæssige foranstalt-

ninger end mod den økonomiske virkelighed, som fiskerne står i. På denne baggrund er det væsentligt, at fiskerne bør drages mere ind i det politiske system i fiskeriet. Dette kan bl.a. sikres ved, at EU overdrager kompetencen til udnyttelsen af ressourcer, som udelukkende har betydning for den enkelte medlemsstat, så den politiske løsning kommer til at ligge i den enkelte medlemsstat, hvilket ligger inden for subsidiaritetsprincippet.¹⁵ På den anden siden kunne fiskernes formelle position styrkes gennem repræsentation i de rådgivende udvalg under Kommissionen eller gennem Parlamentet, som har fået øget indflydelse efter vedtagelse af Maastricht-traktaten. Endeligt bør man styrke kontrolfunktionen i fællesskabet. Dette kunne ske ved, at overføre kontrollen fra medlemsstaterne til fællesskabet for at sikre en effektiv og troværdig kontrol i alle medlemsstater.

Noter

1. I det følgende anvendes konsekvent EF som betegnelse for det europæiske samarbejde.
2. Overforbruget kan defineres i biologisk, økonomisk eller social forstand (se Charles (1988)).
3. Deltagende lande: Belgien, Danmark, England, Finland, Frankrig, Island, Irland, Holland, Norge, Polen, Portugal, Sovjetunionen, Spanien, Sverige, Vesttyskland, Østtyskland.
4. Før 1976 havde fiskeriet været placeret under Landbrugsdirektoratet.
5. TAC: Total Allowable Catches.
6. I form af ophørstilskud, oplægning, omstrukturering dels fornyelse og modernisering.
7. I form af forsøgsfiskeri, forlægning, fællesforetagender, blandede selskaber.
8. Artikel 92-94.
9. Jævnfør den teoretiske definition af fiskeresourcen, som et gode med rivalisering og ikke-eksklusivitet.
10. Danmarks Fiskeriforening er stiftet juli 1994 som en fusion mellem Danmarks Havfiskeriforening og Dansk Fiskeriforening. Imidlertid valgte en række af fiskerne fra Dansk Fiskeriforening at oprette deres egen fiskeriforening, fordi de mente, at fiskerne i de indre farvande ikke ville blive tilgodeset i Danmarks Fiskeriforening.

11. ACFM (Advisory Committee for Fisheries), ICES (International Council for the Exploration of the Sea), STECF (Scientific, Technical and Economic Committee for Fisheries).
12. The Advisory Committee for Fisheries Questions.
13. Lovbekendtgørelse nr. 221 af 23. maj 1979.
14. Rådets forordning (EØF) nr. 3760/92 EFT L 389/92 af 20. december 1992 om en fællesskabsforordning for fiskeri og akvakultur.
15. EU-Traktatens Artikel 3B.

Litteratur

- Charles, A.T. (1988) Fishery Socioeconomics: A Survey. *Land Economics* 64:276-295
- Charles, A.T. (1992) Fishery conflicts: a unified framework. *Marine policy* 16:379-393
- Frost, H. og J. Løkkegaard (1981) Den danske fiskerisektors udvikling. Sydjysk Universitetsforlag
- Hardin, G. (1968) The Tragedy of the Commons. *Science* 162:1243-48.
- Holden, M. (1992) The Common Fisheries Policy: Origin, Evaluation and Future. Fishing News Books.
- Kristensen, G. (1983) Dansk fiskeri i europæisk belysning. *National økonomisk Tidsskrift* 121:272-289.
- Munro, G. (1986) Management of Shared Fishery Resource. *Marine Resource Economics* 3: 271-296
- Munro, G. (1990) The Optimal Management of Transboundary Fisheries: Game Theoretic considerations. *Natural Resource Modeling* 4:403-426
- Nedergaard, P., H.O. Hansen og P. Mikkelsen (1993) EF's landbrugspolitik og Danmark: Udviklingen frem til år 2000. Handelshøjskolen Forlag.
- Nielsen, J. Raakjær (1994) Participation in fishery management policy making: National and EC regulation of Danish fishermen. *Marine Policy* 18:29-40
- Nielsen, J. Raakjær (1992) Structural problems in the Danish fishing industry: Institutional and socio-economic factors as barriers to adjustment. *Marine Policy* 16:349-359
- Shackleton, M. (1983) Fishing for a Policy? The Common Fisheries. Policy of the Community. Policy-Making in the European Community Edited by H. Wallance, W. Wallance and C. Webb. John Wiley