

# Omsættelige fiskekvoter i Danmark: kvotekonzentration og andre effekter

Temanummer: Politiske vildskud, langskud og selvmål i Danmark i nyere tid

*Op gennem 00'erne gennemførtes i Danmark, hvad der bedst kan betegnes som en privatisering af havets fiskeressourcer gennem indførelsen af omsættelige fiskerettigheder. Indførelsen af det nye system var en respons på et erhverv i krise, og systemet har indiskutabelt forbedret profitabiliteten med omfattende kvotekonzentration til følge. Det har imidlertid også haft alvorlige utilsigtede effekter i forhold til forvaltningens tilpasningsevne til ændringer i vores forståelse af havets økosystem, ligesom det har haft betydelige sociale effekter gennem skabelsen af "vindere og tabere" og tilknyttede implikationer for landbaserede aktiviteter i mindre, fiskeriafhængige kystsamfund.*



**JESPER RAAKJÆR**

Professor, Center for Blue Governance CBG, Institut for Planlægning, Aalborg Universitet samt formand for EU's Rådgivende Udvalg for Pelagisk Fiskeri.

## Indledning

Op gennem 00'erne gennemførtes i Danmark, hvad der bedst kan betegnes som en privatisering af havets fiskeressourcer; hvor disse ressourcer historisk, indiskutabelt havde tilhørt det danske samfund, så kan de i dag handles på det frie marked af private kvoteejere. Skiftet var bl.a. begrundet i en politisk målsætning om på den ene side at tilbagerulle den opbygning af fangstkapacitet, som havde resulteret i kapacitet langt udover, hvad de understøttende fiskebestande kunne bære, samt på den anden side at øge rentabiliteten i fiskerierhvervet, så det blev økonomisk selv bærende, uden f.eks. tilbagevendende offentligt finansierede ophugningsrunder.

I denne artikel ser vi på baggrunden for denne ændring i fiskeriets regulering; hvilke målsætninger man havde, da den blev indført, i hvilket omfang disse målsætninger er blevet opfyldt, og hvilke konsekvenser denne ændring i øvrigt har haft. Slutteligt diskuterer vi kvotesystemet og kvotekonzentration i forhold til ressourcerente og fastlåsning af forvaltningen.

## Styring af fiskeriet i et historisk og internationalt perspektiv

Traditionelt har fiskeressourcerne i Danmark "tilhørt" fiskerisamfundene, i det fisk og skaldyr mv. overordnet set blev opfattet som en samfundsressource, som befolkningen frit kunne fiske på (Holm m.fl., 2015). Tekniske bevaringsforanstaltninger, som f.eks. mindstemål og beskyttelse af fisk i gydeperioden, var tilnærmelsesvist den eneste regulering, der pålagdes fiskeriet fra centralt hold.<sup>1</sup> I løbet af 1960'erne og 1970'erne blev der gradvist indført mere



**TROELS JACOB  
HEGLUND**

Lektor, Centre for Blue Governance (CBG), Institut for Planlægning, Aalborg Universitet



**POUL DEGNBOL**

Fhv. leder af rådgivningsafdelingen i det Internationale Havundersøgelseråd (ICES), Fhv. videnskabelig rådgiver i Den Europæiske Kommission og Fhv. adjungeret professor, Centre for Blue Governance (CBG), Institut for Planlægning.

omfattende reguleringstiltag både internationalt gennem North East Atlantic Fisheries Commission (NEAFC) og nationalt (Gezelius, 2008). Med vedtagelsen af EU's samlede fælles fiskeripolitik: Common Fisheries Policy (CFP) i 1983 videreførte EU den kvoteregulering, der allerede gennem 70'erne var gennemført i regi af NEAFC. Som noget nyt blev EU's andel af totalkvoten for de vigtigste målarter og deres bestande (fiskeriressourcerne) fordelt til de enkelte medlemslande som en fast procentsats af totalkvoten, et system kendt som den "relative stabilitet".

Hermed var regulering gennem kvoter cementeret som hovedformen for fiskeriregulering indenfor EU. Det blev dermed også startskuddet til opbygningen af den omfattende regulering af fiskeriet, som vi kender i dag.

Siden efterkrigstiden har man grundlæggende diskuteret to måder, hvorpå man kan regulere fiskeriet: enten skal fangsterne begrænses gennem fangstkvoter, eller også skal fiskeriindsatsen (antallet af fartøjer og fiskedage) begrænses. Der var i 1950'erne og 1960'erne stor diskussion om, hvilken reguleringsform der var bedst (Gezelius, 2008).

Med valget af kvoteregulering som grundlæggende reguleringsform har man også forholdt sig til, hvad man kan opnå gennem reguleringen af fiskeriet. Især i de seneste årtier er det i stigende grad blevet klart, at det ikke alene er påvirkningen på den enkelte fiskebestand, men den samlede påvirkning, som fiskeriet har på det marine økosystem, der skal reguleres. Kvotereguleringens begrænsninger er således igen kommet i centrum. Dette er bl.a. kommet frem i diskussionen af, i hvilken udstrækning kvoteregulering må suppleres af andre reguleringstiltag, som tager et videre hensyn til det marine økosystem, f.eks. mere omfattende udpegning af beskyttede marine områder eller begrænsninger af fiskeredskabernes påvirkning af bunden.

I 1986 blev der i Danmark som supplement til kvotesystemet indført et licenssystem, som havde til formål at begrænse adgangen til fiskeriet. De på daværende tidspunkt aktive erhvervsfiskere fik licens/rettighed til at fiske inden for gældende fiskerireguleringer. Fiskeren fik således en rettighed til at fiske, men denne ejede ikke fisken eller kvoter. Fisken blev først fiskerens ejendom på det tidspunkt, den blev fanget. Dette skete nærmest i stilhed for offentligheden, men det var reelt et historisk nybrud, idet enhver borger tidligere frit kunne blive fisker. Denne mulighed forsvandt med licenssystemet, og hermed blev forholdet mellem borgere og fiskeriet gjort indirekte som følge af beslutningen om adgangstildeling eller -begrænsning, om man vil.

Frem til starten af 00'erne blev den kvoteandel, der var tildelt dansk fiskeri gennem CFP'en, med udgangspunkt i licenssystemet hovedsageligt reguleret gennem et rationsfiskeri, hvor fartøjer med licens (oftest opdelt i grupper efter fartøjslængde) havde lige adgang til at fiske en bestemt mængde fisk i en given tidsperiode, f.eks. en uge eller en måned. Rationsstørrelserne blev fastsat i et samarbejde mellem den offentlige myndighed (Fiskeriministeriet) og fiskeriets organisationer i det såkaldte "Reguleringsudvalg".

## Dansk fiskeris situation i 90'erne og begyndelsen af 00'erne

Størstedelen af den danske fiskeflåde (men bestemt ikke alle fartøjer) var i en alvorlig økonomisk krise omkring årtusindeskiftet. Den umiddelbare forklaring på krisen var en kombination af begrænsede fiskerimuligheder for det enkelte fartøj, lav pris på fisk og høje brændstofpriser, men den bagvedliggende årsag var overkapacitet i fiskeflåden i forhold til fiskeriressourcerne og deraf følgende overfiskeri. Situationen var opstået, til trods for at der i 90'erne var gennemført offentligt finansierede ophugningsprogrammer.

Ophugningsstøtte opfattes generelt af økonomer som et ”dårligt” subsidie, da det skaber uheldige incitament: forventningen om støtte for enden af en investering øger snarere end mindsker investeringslysten. Herudover blev de tilbageværende fartøjer gjort mere effektive som følge af en sideløbende modernisering af fiskeflåden (som til dels blev ansporet af tilgængeligheden af nationale og EU støtteprogrammer). Så på trods af en beskeden reduktion i flådekapaciteten målt i tonnage (teknisk mål for fangstkapaciteten), så var flådens fiskeevne vokset markant. Kvoterne, som var tilgængelige for danske fiskere, svandt imidlertid i den samme periode ind, og selvom priserne på fisk var stigende, så kunne det ikke opveje både fangstnedgang og omkostningsstigninger.

Det samlede resultat var dels et overfiskeri, som førte til en fortsat underminering af det fremtidige indtjeningsgrundlag, dels en dårlig økonomi i store dele af fiskeflåden; en negativ spiral, som man såvel indenfor erhvervet som politisk i stigende grad følte sig presset af.

### Det politiske svar: privatisering af fiskeressourcerne

I starten af 00'erne opstod en bred politisk erkendelse af, at noget gennemgribende skulle gøres for at få økonomien i fiskeriet bragt på fode, både på kort og langt sigt. I mange segmenter af fiskeriet var flåden både forældet og forgældet, og fiskeriet havde generelt dårligt omdømme og blev ikke opfattet som et attraktivt erhverv. Der var derfor generel enighed om, at der måtte indføres et reguleringssystem, som på den ene side hurtigt kunne fjerne overkapaciteten i flåden og på den anden side sikre, at nedfiskede eller truede fiskebestande blev genopbygget. Samtidig skulle reguleringssystemet muliggøre fornyelse af flåden og igen gøre erhvervet attraktivt for nye generationer. Det fremtidige reguleringssystem skulle også være forståeligt for fiskerne og til at efterleve. Politikerne opfattede det endvidere som vigtigt at bevare det traditionelle kystfiskeri, der fra mindre landingspladser og havne spredt udover landet og med både af mindre størrelse og aktionsradius (i folkemunde ”de små blå kuttere”) udførte et stedbundet fiskeri på nærliggende fiskepladser. Herudover var det især i EU-Kommissionen, som havde overordnet ansvar for at implementere de mange regler og en særskilt motivation for en stærk regelforenkling.

Nogle (både internationale og danske) økonomer havde på daværende tidspunkt i en del år argumenteret for, at fiskeriet hovedsageligt skulle reguleres gennem markedsgjorte kvoter fremfor gennem offentligt tildelte kvoter ud fra det fremherskende fiskeriøkonomiske tanke-sæt, som overvejende er indlejret i det neoliberale økonomiske paradigme (Young m.fl., 2018). Omsættelige kvoter, der konstituerer en quasi-privatisering af fiskeriet, blev set som midlet til at skabe et reguleringssystem, der kunne reducere overfiskeriet og overkapaciteten i flåden, forbedre lønsomheden, nedbringe gældsbyrden og muliggøre flådefornyelse, alt på samme tid (Arnason m.fl., 2000; Løkkegaard m.fl., 2001).

I 2002 blev det som en fem-årig forsøgsperiode besluttet at indføre Individuelle Omsættelige Kvoter (IOK) i sildefiskeriet, i 2004 blev makrel- og industrifiskeriet også omfattet af dette forsøg, og fra 2006 blev IOK-ordningen gjort permanent (Rigsrevisionen, 2017). Sideløbende blev det i 2005 besluttet (Regeringen og Dansk Folkeparti, 2005) at indføre fartøjskvoteandele (FKA; en særlig form for individuelle kvoteandele, hvor omsætteligheden er begrænset af, at kvoteandelen er knyttet til et bestemt fartøj) gældende for 2007 for de fleste danske konsumarter (torsk, rødspætte, jomfruhummer og tunge som de vigtigste). Kvoteandelene blev baseret på fartøjernes landinger af de pågældende arter i perioden 2003-2005.

Med indførslen af omsættelige kvoter i 2007 blev adgangen til at udnytte kvoterne overført til fiskeriet som en tidsbegrænset rettighed, der kunne handles på markedet, og aftalen betød også, at Reguleringsudvalgets og ministeriets rolle blev stærkt reduceret i forhold til kvoteforvaltningen, idet formålet med aftalen netop var, at markedet skulle afløse offentlig styring. Fiskeressourcen, som historisk havde været en fælles samfundsressource, blev med de omsættelige kvoter *de facto* privatiseret, da den tid, der skal gå mellem en folketingsbeslutning og det faktiske tilbagefald til offentlig ejendom, ved aftalens indgåelse var otte år og dermed forudsatte passage af minimum to på hinanden påfølgende folketingsvalg. At opsigelsesvarslet i 2017 blev forlænget til 16 år (Erhardtson og Randeris, 2017), forstærker kun yderligere indtrykket af en *de facto* privatisering, som det vil kræve uhørt storpolitisk tålmodighed at få tilbagerullet.

I parentes bemærket udgjorde ”foræringen” en markant anderledes fremgangsmåde end den, man i øvrigt har anvendt i forbindelse med privatisering af det, som hidtil har været en offentlig ressource/opgave. I overvejende grad har dette typisk involveret en form for auktion eller udbud, der både på den ene side indebærer en potentiel indtægt for de private aktører og samtidig på den anden side tilknytter en række forpligtelser, som vil påvirke den pris, som man byder for adgang til ressourcen/opgaven. Udbuddet kan også gøres tidsbegrænset med jævnlige tilbagefald til det offentlige (som f.eks. med adgangen til at udvinde olie og naturgas af den danske undergrund).

I forbindelse med fiskeressourcer kan (og bør) spørgsmålet om ressourcerenten<sup>2</sup> også rejses, dels dens størrelse, dels en eventuel positiv ressourcerentes fordeling. Dette spørgsmål blev imidlertid kun rejst i meget begrænset omfang. Omend muligheden for et fremtidigt ”ressourcegebyr” nævnes *en passant* i den poliske aftale om FKA-systemet fra 2005 (Regeringen og Dansk Folkeparti, 2005), så var diskussionen omkring ressourcerenten omkring tidspunktet for beslutningen stort set fraværende. I en situation med et urentabelt fiskeri kan det naturligvis forekomme fjernt at diskutere ressourcerente, men for en langsigtet aftale kan det forekomme paradoksalt at udelade en diskussion af dette spørgsmål, når en hovedmotivation for indførelse af omsættelige kvoter netop var at gøre fiskeriet rentabelt gennem bl.a. kvotekonzentration, hvorfor forventningen over tid burde være en positiv ressourcerente.

## Reduktion i fangstkapacitet og strukturudvikling i flåden og på land

Resultaterne af IOK/FKA-reguleringen har været mangeartede. For størstedelen af fiskeriet er ét af hovedformålene med den ny regulering – reduktion i fangstkapaciteten – blevet opfyldt, da der er sket en meget markant reduktion i antallet af fartøjer og beskæftigede i fiskerisektoren. I forlængelse heraf er indtjeningen i fiskeriet blevet markant forbedret (Andersen og Ståhl, 2017), og flere fiskebestande har responderet på det lavere fiskeritryk og er blevet genopbygget. Mange danske fiskerier er nu i en situation, hvor Marine Stewardship Council (MSC; den globalt dominerende certificeringsordning for vildtfanget fisk) certificerer dem som bæredygtige. Fiskeriets økologiske påvirkning skal imidlertid ikke kun vurderes i forhold fiskebestandene, men må ses ud fra en bredere ”økosystemtilgang” (hvilket vi kommer tilbage til).

Udover reduktionen af fangstkapaciteten og opbygningen af et økonomisk bæredygtigt erhverv er der imidlertid også sket andre store strukturelle ændringer i fiskeriet, især ift. størrelsen af fartøjer, geografisk fordeling og ejerskab til kvoter.

Baseret på data fra Fiskeristyrelsen dokumenterer Said m.fl. (2020), hvordan der er sket markante forskydninger mellem længdegrupperinger af fartøjer, der leverer fisk til konsum<sup>3</sup>: Andelen af landinger (målt på værdi) fra fartøjer under 12 meter overfor andre størrelsesgrupper blev reduceret med cirka en tredjedel i perioden 2003-2016, og andelen fra fartøjerne mellem 12-18 meter blev reduceret med cirka 20% i samme periode. Fartøjerne over 18 meter øgede derimod deres relative andel med mere end 20%, hvilket betyder, at hvor fartøjer over 18 meter i 2003 stod for godt halvdelen (53,3%) af værdien af landingerne, så var dette tal i 2016 tæt på to tredjedele (64,6%). Said m.fl. (2020) noterer også, at der er sket betydelige forskydninger mellem grej i perioden. I 2003 udgjorde værdien af landinger fra garnfiskeri (et dominerende redskab i det traditionelle kystfiskeri) eksempelvis 14,4% af de danske landinger, hvorimod andelen i 2016 var nede på 7,7%.

Udviklingen mod færre og større fartøjer var i gang allerede før indførelsen af FKA/IOK, og det er derfor forbundet med usikkerhed at vurdere, i hvor høj grad det er FKA/IOK-systemet, der har drevet udviklingen. Hertil har der været ændringer i tilgængeligheden af fisk i kystnære vande, som også kan have påvirket udviklingen mod større, mere mobile fartøjer med længere rækkevidde. Uanset hvad er der sket gennemgribende strukturændring i den danske fiskerflåde i årene 2003-2016. Og det er tydeligt, at fiskeri med mindre fartøjer er blevet reduceret betragteligt over perioden, og store fartøjer fylder betydeligt mere i flåden end tidligere.

Den strukturelle ændring af flåden har også påvirket den geografiske fordeling af fiskerirelaterede aktiviteter på land. Det var i udgangspunktet forventet, at omsættelige kvoter ville påvirke beskæftigelsen på land, og at små havne kunne komme i klemme som resultat af konsolideringen i flåden. Som del af aftalen omkring FKA indførtes derfor en frivillig ”kystfiskerordning” (som dog viste sig relativt ineffektiv i sin oprindelige form og efterfølgende er blevet justeret ad flere omgange), men den har ikke haft den ønskede effekt i forhold til at opretholde aktivitet i mindre fiskerisamfund. Høst (2015) har dokumenteret, hvordan den strukturelle ændring i flåden har haft (uforholdsmæssig) stor betydning for og ført til lukning af mange mindre havne i perioden 2005-2012. Landingerne er i stedet tilgået de større havne via de relativt flere større og dermed mere mobile fartøjer. I de mindste fiskeriafhængige samfund har denne udvikling haft gennemgribende konsekvenser, som f.eks. beskrevet i Skovgaard Brandtoft m.fl. (2019). Høst (2015) forklarer bl.a. udviklingen med, at mindre havne (og måske især i forvejen pressede havne) inden for dette nye og mere dynamiske, markedsbaserede system ikke kunne kalkulere med ”sikre” landinger i fremtiden, hvilket vanskelig-/umuliggjorde investering i nødvendig infrastruktur, som f.eks. kølekapacitet.

## Koncentration af kvoter

Den afledte effekt af FKA/IOK-ordningen, der har fået størst opmærksomhed i bredere kredse, er givetvis konsolideringen på ejersiden, hvor en gruppe fiskere – som dygtige fiskere og forretningsfolk – med succes har ekspanderet deres virksomheder og opkøbt store mængder kvoteandele. Dette medførte over tid, at en stor del af de danske kvoter endte på ganske få hænder. Dette førte til opmærksomhed og undren i offentligheden, især fordi man fra politisk side ved beslutningerne om IOK/FKA samtidig havde sat nogle begrænsninger på denne koncentrations omfang. Dette skete faktisk i et omfang, så Rigsrevisionen i maj 2016 selv tog initiativ til at undersøge kvotekonzentration i dansk fiskeri (Rigsrevisionen, 2017). I Rigsrevisionens rapport fremgår følgende:

*”Da Folketinget vedtog fiskerireformen i 2002 og indførte omsættelige kvoter, var målene at forbedre fiskernes indtjening og modernisere og begrænse fiskeflåden. Målet om at begrænse fiskeflåden er nået, idet der i 2015 var ca. 1/3 af de oprindelige fartøjer tilbage. [...] Siden reformen er*

*kvoterne blevet koncentreret på færre fiskere, så de 16 største IOK-kvoteejere ejer 2/3 af kvoterne i 2017 [...], og de 10 største FKA-kvoteejere i gennemsnit ejer 47 % af de enkelte kvoteandele i 2017 [...].” (Rigsrevisionen 2017: Statsrevisorernes bemærkning)*

Det var et klart mål, at indførslen af omsættelige kvoter skulle forbedre økonomien i fiskeriet ved, at færre fiskere skulle få adgang til de danske kvoter. Kvotekonzentration var derfor forventelig, men spørgsmålet er, om kvotekonzentrationen blev større end tilsigtet. Folketinget havde med vedtagelsen af omsættelige kvoter udtrykt en forventning om, at kvoterne ikke måtte ende på for få hænder, uden at give klare anvisninger for, hvilken kvotekonzentration som var acceptabel (Rigsrevisionen, 2017), hvorfor det måtte forventes, at dette blev afklaret og udmøntet af ressortministeriet. Rigsrevisionens undersøgelse resulterede i omfattende kritik:

*”Rigsrevisionen finder, at Miljø- og Fødevarerministeriets forvaltning af kvoteejerskab har været meget kritisabel og ikke har understøttet Folketingets intention om, at kvoterne ikke måtte koncentreres på for få hænder. [...] For det første har ministeriet ikke fastsat regler, der understøtter, at kvoterne ikke koncentreres på for få hænder. Ministeriet har dels ikke fastsat konkrete mål for, hvad der skulle til, for kvoterne var koncentreret på for få hænder, dels har reglerne i perioder reelt ikke kunnet fungere som et loft over koncentrationen af kvoter. Samtidig har ministeriet ikke fulgt systematisk op på udviklingen i den samlede kvotekonzentration over tid og har anvendt ufuldstændige data. [...] Ministeriet har flere gange efter politisk ønske ændret reglerne for kvotekonzentration ved at fastsætte lofter for, hvor mange kvoter den enkelte fisker måtte eje. Mens ministeriet siden 2006 har holdt lofterne for ejerskab af IOK-kvoter konstant på 10%, så har ministeriet i 2009 og 2014 ændret beregningsgrundlaget for fiskernes kvotekonzentration, så fiskerne fik adgang til at købe flere kvoter uden at overskride lofterne.” (Rigsrevisionen, 2017: 2)*

I tillæg til den utilstrækkelige og kritisable myndighedspraksis kom, at i hvert fald enkelte fiskere gik helt til grænserne inden for et mangelfuldt regelværk, som myndighederne ikke kunne håndtere. En ganske omtalt retssag om kvotekonzentration mod en af de fiskere, der i offentligheden er blevet omtalt som ”kvotekonger”, står som det klareste vidnesbyrd omkring dette – omend der her er tale om en sag, hvor grænsen synes at være blevet overtrådt.

I kendelsen fra Retten i Holstebro faldt der dom over seks ud af syv af de tiltalte fiskere, hovedtiltaltes to rådgivere (henholdsvis revisor og advokat) samt deres respektive firmaer. Disse havde gjort sig skyldige i overtrædelse af reglerne om kvotekonzentration, idet hovedtiltalte gennem en række stråmænd og assisteret af sine rådgivere havde omgået kvoteloftet. Den samlede bøde blev fastsat til 75 mio., heraf 54 mio. til hovedtiltalte. Derudover blev der foretaget konfiskation af et beløb på 162,5 mio. i de otte selskaber, som har været involveret i sagen (Retten i Holstebro, 2021). Hovedtiltalte og dennes

rådgivere blev frikendt i forhold til rettighedsfrakendelse primært pga. myndighedsfejl:

*”De udøvede forhold er alle begået som led i disse tiltaltes erhverv, og strækker sig over en lang årrække og var af systematisk karakter. Ved vurderingen af forholdets grovhed finder retten imidlertid, at det taler i formildende retning, at fiskerimyndighederne fra 2015 – 2018 kom med – ganske vist fejlagtige – tilkendegivelser om manglende eller begrænset strafbarhed for overtrædelser af kvotekonzentrationsreglerne, at fiskerimyndighederne først foretog anmeldelse i sommeren 2017, selvom man på et væsentligt tidligere tidspunkt havde eller burde have været opmærksom på, at der kunne være tale om stråmandsvirksomhed” (Retten i Holstebro, 2021: 63-64)*

Dommen er anket, og i skrivende stund, foreligger dermed endnu ikke en endelig afgørelse på, om dele af kvotekonzentrationen skyldes ulovlig aktivitet.

## Omsættelige kvoter fastlåser forvaltningen og skaber stiafhængighed

Indførslen af de omsættelige kvoter har også haft konsekvenser for selve reguleringen af fiskeriet – den lovgivning, der er gældende, såvel som dens implementering. I nogle tilfælde har man opnået de ønskede reguleringsmæssige fordele, mens der i andre tilfælde har været utilsigtede og uønskede effekter.

Den grundlæggende rollefordeling mellem offentlig og privat regulering blev opretholdt med indførslen af FKA/IOK. Fiskeriet reguleres fortsat hovedsageligt gennem offentlig regulering, uanset at kvoterne nu kan handles på markedet. Det er fortsat en offentlig opgave – bl.a. gennem fastsættelse af årlige kvoter og yderligere regulering – at sikre økonomisk og økologisk bæredygtighed<sup>4</sup>. Dermed er det fortsat et offentligt ansvar, at fiskeriet også i fremtiden har et (nu privat) ressourcegrundlag at fiske på.

Dette har haft to konsekvenser: For det første er fiskerisektoren forblevet i en rolle, hvor man ikke selv til fulde skal tage ansvar for, at man har tilgang på ressourcer i fremtiden. Erhvervet kan tværtimod modsætte sig at man har adgang til ressourcer som der kan fiskes økonomisk bæredygtigt på i fremtiden. For det andet har der ikke fundet den regelforenkling sted, som oprindeligt var en selvstændig målsætning for nogle aktører i såvel det offentlige implementeringssystem som i den private sektor. Tværtimod har man med forbud mod udkast og senest med vedtagelse af kameraovervågning på danske fiskefartøjer indført nye regelsæt, som fremover skal implementeres.

Samtidig har man tilsyneladende ikke alle steder i erhvervet til fulde taget det økonomiske ansvar for investeringer på sig, hvilket en privatisering af kvoterne ellers burde medføre. Erhvervet synes derfor hurtigt at falde tilbage til et ønske om subsidier, når der kommer større markedsmæssige eller



politiske forandringer, som f.eks. Brexit eller de nylige og drastiske kvotebeskæringer i Østersøen. Det er muligvis en forståelig respons, i og med at der har været en tradition for at kompensere fiskeriet, når der har været store udsving, politisk inducerede (som f.eks. Brexit), såvel som økologiske (bestandsnedgange). Ikke desto mindre fremstår dette som værende i utakt med udstrakt privatisering.

Et resultat af privatiseringen af kvoterne er også, at man nu – i endnu højere grad end før – har låst sig fast på en kvoteregulering som hovedredskabet til at opnå et økologisk bæredygtigt fiskeri. Det er imidlertid stadig mere tydeligt, at en regulering af fangstmængderne på enkeltbestandsniveau – som grundlæggende er det kvoteregulering indebærer – kun kan være en mindre del af reguleringen af fiskeriets påvirkning af det marine økosystem.

Begrebet ”økosystemtilgang” (eller varianter af det) optræder efterhånden som en målsætning i stort set alle legale tekster, inklusive CFP'en (EU, 2013), som dansk fiskeri er underlagt i EU. Der har været omfattende diskussion af, hvad dette kan betyde for forvaltningen af fiskeriet, men det, der fremstår klarrest, er, at man bliver nødt til at inddrage påvirkningen på det samlede økosystem, inklusiv påvirkningen på havets bundhabitater af slæbende fiskeredskaber (som i form af trawl over årene er kommet til at fylde relativt mere i dansk fiskeri); den dødelighed man påfører andre arter end dem, man egentlig gerne vil fange, samt den betydning det har for havets fødenet at man løbende fjerner nogle organismer. Ved at låse sig til én hovedregulering gennem kvoter løber man en betydelig risiko for, at det bliver fangstmængden og tilstanden af den enkelte bestand, der løbende kommer i fokus, fremfor hele det marine økosystem. At denne skævvridning af perspektivet fortsat finder sted i dag, kan man blot følge de årlige forhandlinger om fiskekvoter for at overbevise sig selv om.

## Konkluderende diskussion og perspektiver

Som beskrevet er der utvivlsomt sket en større kvotekonzentration end tilset i forbindelse med FKA/IOK. Allerede i forbindelsen med systemets indførelse burde røde flag i langt højere grad have poppet op hos politikkerer og administratorer, eftersom international erfaring og viden underbyggede risikoen for en stærk koncentration, ligesom der også var advarsler om dette i den danske debat. Den canadiske fiskeriøkonom Parzival Copes (1986) forudsagde allerede i 1986, at omsættelige kvoter ville medføre kvotekonzentration og skabe en velhavende elite, såfremt fælles fiskeressourcer foræres væk. Modellen overfører en række udfordringer til kommende generationer af fiskere, idet disse både skal købe fartøjer og kvoter. I Danmark har dette også medvirket til at skabe tabere blandt fiskere, som har måttet se dyrt indkøbte kvoter væsentligt beskåret, når store kvotereduktioner har været nødvendige, som det f.eks. senest har været tilfældet i Østersøen.

Det fremherskende forvaltningsparadigme med omsættelige kvoter indenfor fiskeriet har siden begyndelsen af 90'erne været drevet af en neoliberal agenda blandt politikere og tilknyttede rådgivere. Det danske fokus på omsættelige kvoter falder samme med et tilsvarende i resten af Norden (Holm m.fl., 2015), hvor mål og tiltag har fokuseret på at sikre rentabilitet og produktivitet i fiskeriet. Omsættelige kvoter har generelt bidraget til at forbedre økonomien og til en vis grad genopbygningen af fiskebestandene i Danmark (via reduktion af kapaciteten), men det er uden tvivl især i FKA-segmentet sket på bekostning af, hvad vi bredt kan referere til som ”social bæredygtighed”: Indførelsen af omsættelige kvoter har i høj grad produceret ”vindere og tabere” og medført en koncentration af fiskerirettigheder hos en mindre, privilegeret gruppe, der typisk synes at have været med fra starten (til ”foræringssdelen”). I en vis udstrækning betød den tidligere indførelse af omsættelighed i det pelagiske fiskeri, at akkumuleret kapital fra det pelagiske fiskeri blev brugt til at opkøbe og koncentrere FKA-rettigheder.<sup>5</sup> Samtidig er kystfiskeriet blevet yderligere presset, og mange mindre fiskeriafhængige lokalsamfund har mistet store dele af eller al fiskeriaktivitet med alvorlige lokale ringvirkninger til følge.

For de kapitalintensive fiskerier i IOK-segmentet (det pelagiske fiskeri og industrifiskeriet), der forudsætter en kapitalintensiv forarbejdningsindustri i få havne, har kvotekoncentrationen haft færre utilsigtede konsekvenser. Strukturudviklingen i den pelagiske sektor pegede i lang tid før IOK-reguleringen mod koncentration (det samme billede ses generelt i den pelagiske sektor i Nordøst Atlanten). Samtidig er det dog i IOK-segmentet, at den største akkumulation af værdier er sket, hvilket i særlig grad bringer spørgsmålet om ressourcerente i spil.

### Ressourcerenten

Koncentrationen i den pelagiske sektor har ført til enorm akkumulering af kapital hos en lille gruppe velstillede fiskere. Eksempelvis er to pelagiske fiskere med firmaer henholdsvis nr. 75 og 83 på listen over de 100 rigeste danskere i 2021 (formue på henholdsvis 2,6 og 2,3 mia.) (Træholt, 2021). Nr. 83 på listen i 2021 var i 2013 god for 950 mio. (Steno Hansen, 2013); pågældende har således på otte år forøget sin formue med 1,35 mia.

Dette illustrerer tydeligt det enorme økonomiske potentiale, der var til stede i specielt de pelagiske fiskeressourcer. Endvidere illustrerer det paradokset i, at statskassen, formodentligt utilsigtet, fraskrev sig del i denne ressourcerente (om end en afgift teknisk set kan indføres i medfør af aftalen om FKA fra 2005 (Regeringen og Dansk Folkeparti, 2005)), som dog ikke kan opfattes som inddragelse af ressourcerenten. Et centralt spørgsmål i den sammenhæng må være, hvorfor fiskeressourcerne behandles så anderledes end andre privatiseringer af fællesressourcer, der typisk ikke foræres væk, ligesom der sikres en tilbageførelse af hele eller dele af ressourcerenten til statskassen og dermed hele samfundet. Det skal i den sammenhæng nævnes, at det Økonomiske Råd (2012) har estimeret værdien af fiskeressourcerne til at være i størrelsesorde-

nen 4-10 mia. Hvorfor var politikerne så passive, og hvorfor var opmærksomheden fra offentligheden så relativt begrænset?

Det ligger til en vis grad udenfor denne artikels fokus at behandle disse spørgsmål, men det er slående, hvordan stort set alle involverede (økonomiske rådgivere, embedsmænd, politikere (folketingets fødevareudvalg og den daværende regering) og erhvervsorganisationsrepræsentanter) i forhold til foræringen af ejerskabet til fiskeressourcerne til en begrænset gruppe fiskere har været tavse og nærmest ageret, som om problematikken ikke eksisterede. Danske fiskere havde i lange perioder op til beslutningen om at indføre omsættelige kvoter overvejende været imod dette; dette gjaldt specielt konsumfiskerne i det senere FKA-segment, mens de pelagiske fiskere var fortalere for omsættelighed (Hegland og Raakjær, 2008; Raakjær, 2009). Der var andre forvaltningsveje at tage, og man kan sidde tilbage med en fornemmelse af, at en foræring og dermed fraskrivelse af ressourcerenten måske var det, der skulle til for at ”smøre” systemet og trænge igennem med den ønskede neoliberale dagsorden, som politikere og deres rådgivere havde forsøgt sig med i mere end et årti. Hertil blev de godt støttet af den finansielle sektor, som med IOK/FKA langt bedre ville kunne sikre deres panthaverinteresser og dermed imødegå tab som følge af, at store del af flåden var urentabel i slut 90’erne og begyndelsen af 00’erne.

### **Fastlåst forvaltning og tunneltænkning – også på havet mere generelt?**

En utilsigtet konsekvens af omsættelige kvoter er, at de skaber en for fiskeriforvaltningen uhensigtsmæssig stiafhængighed, som i praksis betyder, at det bliver meget vanskeligt at tilpasse reguleringen til dynamiske og komplekse økosystemer og håndtere trade-offs i disse økosystemer. De hæmmer med andre ord en adaptiv tilgang til forvaltningen. Det er muligt at formulere målsætninger på mange planer og lave snittet mellem offentligt og privat ansvar mange forskellige steder, men når man én gang har lagt snittet ved årlige kvoter og sat dem fri på markedet, så har man gjort det vanskeligt at pålægge fiskeriet et udvidet ansvar i relation til f.eks. et vertikalt mere overordnet krav om bæredygtighed i fiskeriet og det økosystem, som fiskeriet indgår i (f.eks. biodiversitet, fødekæder og påvirkningen af havbunden), eller et horisontalt krav om integration med andre politikere (primært inden for det marine område i forhold til dynamiske økologiske og politiske systemer). Hvilket er i samklang med Degnbol m.fl. (2006), som fastslår, at IOK isoleret er et utilstrækkeligt forvaltningsinstrument til at håndtere fiskeriets økologiske og sociale udfordringer.

Helt aktuelt kan udviklingen med privatiseringen af fiskeressourcerne frygtes gentaget i den havplan, som er sendt i høring i 2021 (Erhvervsministeriet, 2021). Der lægges heri op til, at der primært skal ske en arealbaseret tildeling af rettigheder til udnyttelse af havets ressourcer, dvs. at rettigheder til at etablere havbrug, vindmølleparker mv. opdeles på arealer i havplanen.

På sigt vil der formodentlig ske det samme, som siden middelalderen er sket med den tilsvarende opdeling af rettigheder på land: at midlertidige brugsrettigheder efterhånden bliver udviklet til noget, som ligner ejendomsforhold, der efterfølgende bliver matrikuleret som den endelige legale fastlåsning af eksklusive ejendomsforhold. Dette vil vanskeliggøre eller sågar umuliggøre en økosystembaseret tilgang til samfundets omgang med havet. Havet er jo netop karakteriseret ved, at der i endnu højere grad end på land ikke findes grænser for, hvordan organismerne i havet eller stofferne i vandet bevæger sig. En forvaltning af havet, som primært er baseret på en fastlåst geografisk opdeling af udnyttelsesrettigheder, risikerer derfor slet ikke at kunne få greb om helt grundlæggende forhold i havet som f.eks. biodiversiteten, eutrofieringen eller spredningen af miljøfremmede stoffer og materialer. Men set fra et implementeringsperspektiv er det naturligvis langt lettere at lade markedet forestå forvaltningen fremfor bevidst at styre mod det hav, vi som samfundsborgere kunne ønske os.

## Noter

1. Lokalt har der dog historisk eksisteret anden (selv)regulering i form af f.eks. eksklusiv rettighed til bestemte fiskepladser, hvilket blev håndhævet af fiskerisamfundene selv.
2. Ressourcerente er det begreb, økonomer anvender for den overnormale profit, en naturressource som olie i undergrunden eller fisk i havet kan give på den anvendte kapital. En naturressource findes i en begrænset mængde, og adgang til at udnytte den kan derfor omsættes til et kapitalafkast, som ligger udover det, som normalt vil kunne forventes.
3. Beregningerne ekskluderer industrilandinger til mel/olie samt det meget specialiserede blåmuslingefiskeri (primært i Limfjorden); det pelagiske IOK-fiskeri efter primært sild og makrel er inkluderet.
4. Dvs. at fangstmængden ikke overstiger det, som bestandene på sigt kan bære.
5. Som følge af dette blev der i 2012 indført en begrænsning på, hvor meget FKA man kunne eje, hvis man også var en større spiller inden for det pelagiske fiskeri ("krydsreglen") (Rigsrevisionen, 2017).

## Referenceliste

- Andersen, P, og L Ståhl 2017. Dansk fiskeri – forandringer og udfordringer. Samfundsøkonomen nr. 4 december 2017.
- Arnason, R et al. 2000. *Costs of fisheries management: the cases of Iceland, Norway and Newfoundland*. MarPol24(3) (233-243).
- Copes P, 1986. A critical review of the individual quota as a device in fisheries management. Land Economics 62(3):278-291.
- Degnbol P, et al. 2006. Painting the floor with a hammer: Technical fixes in fisheries management. MarPol 30:534–543.
- Det Økonomiske Råd 2012. Økonomi og Miljø <https://dors.dk/vismandsrapporter/okonomi-miljo-2012>
- Ebbensgaard I og CS Teglbjærg 2005. Fiskerne får torsk og rødspætter for milliarder. Politikken 20 September 2005.
- Erhardttsen B og M Randeris 2017. Kvotekonger fik fordoblet opsigelsesvarsel til 16 år. Berlingske 22. august 2017 <https://www.berlingske.dk/virksomheder/kvotekonger-fik-fordoblet-opsigelsesvarsel-til-16-aar>
- Erhvervsministeriet 2021. Danmarks første havplan er nu klar til offentlig høring <https://em.dk/nyhedsarkiv/2021/marts/danmarks-foerste-havplan-er-nu-klar-til-offentlig-hoering/>
- EU – Council and Parliament. Regulation (EU) No1380/2013 of the European Parliament and of the Council of 11 December 2013 on the Common Fisheries Policy,

- amending Council Regulations (EC) No1954/2003 and (EC) No1224/2009 and repealing Council Regulations (EC) No2371/2002 and (EC) No639/2004 and Council Decision 2004/585/EC, in: *Official Journal of the European Communities*, 2013, L354, (28.12.13).
- Gezelius, SS, 2008. The Arrival of Modern Fisheries Management in the North Atlantic: A Historical Overview. In *Making Fisheries Management Work* (eds. SS Gezelius and J Raakjær). *Reviews: Methods and Technologies in Fish Biology and Fisheries*. Vol8:27-40. Springer, London.
- Hegland TJ and J Raakjær, 2008. Implementation Politics: The Case of Denmark under the Common Fisheries Policy. In *Making Fisheries Management Work* (eds. SS Gezelius and J Raakjær). *Reviews: Methods and Technologies in Fish Biology and Fisheries*. Vol8:161-205. Springer, London.
- Holm et al. Contesting the social contracts underpinning fisheries policies – Lessons from Norway, Iceland and Greenland. *MarPol*55 2015: 64-72.
- Høberg J og J Olesen 2011. Kvotearoner sidder på fiskeriet. *Jyllands-Posten* 11. juli 2011. <https://jyllands-posten.dk/indland/article4552476.ece/>
- Høst, JE 2015. *Market-Based Fisheries Management: Private fish and captains of finance*. Springer.
- Løkkegaard, J et al. 2001. *Udredning vedrørende individuelle kvoter (IOK) i det danske fiskeri*. Statens Jordbrugs- og Fiskeriøkonomiske Institut, København.
- Nyvold M. 2017. Her er den glemte privatisering, der har kostet samfundet milliarder. *Zetland* 1. maj 2017. <https://www.zetland.dk/historie/sebaLvqy-aOM-NamWw-63e0b>
- Raakjær, J. 2009. *A Fisheries Management System in Crisis – the EU Common Fisheries Policy*. Senior doctoral thesis. Aalborg: Aalborg University Press. 174 pp. ISBN: 978-87-7307-975-1.
- Regeringen og Dansk Folkeparti 2005. *Aftale om Ny Regulering af dansk fiskeri*. Fødevareministeriet, 26. oktober 2005.
- Retten i Holstebro 2021. *DOM afsagt den 17. december 2021. Rettens nr. 3-2664/2020. Politiets nr. SØK-70661-00001-18*. Udskrift af dombogen.
- Rigsrevisionen 2017. *Rigsrevisionens beretning om kvotekonsentrationen i dansk fiskeri afgivet til Folketinget med Statsrevisorernes bemærkninger*. Beretning 22/2016. <https://rigsrevisionen.dk/Media/7/7/sr2216.pdf>
- Said, A, Pascual-Fernández et al. 2020. *Small-scale fisheries access to fishing opportunities in the European Union: Is the Common Fisheries Policy the right step to SDG14b?* *Marine Policy* 118 [104009]. <https://www.sciencedirect.com/science/article/pii/S0308597X20302475>
- Skovgaard Brandtoft et al. 2019. *Maskulinitet og fiskerifafhængighed i Lildstrand: – en forfaldshistorie?* I D Dupont-Mouritzen, S Byskov, R Bøllund, M Guldborg og CB Thøstesens (red.) *Sjæk'len 2018: Årbog for fiskeri- og søfartsmuseet*. Fiskeri- og Søfartsmuseets Forlag (48-71). <http://pub.fimus.dk/Sjaeklen2018/6/>
- Steno Hansen, C 2013. *To fiskere drøner ind på listen over Danmarks rigeste*. *Berlingske*, 26. september 2013. <https://www.berlingske.dk/karriere/to-fiskere-droener-ind-paa-listen-over-danmarks-rigeste>
- Teglbjærg CS og I Ebbensgaard 2005. Politisk røre om Fiskeribank. *Politikken* 21. september 2005. <https://politiken.dk/oekonomi/art4870802/Politisk-r%C3%B8re-om-Fiskeribank>
- Træholt, F 2021. Danmarks 100 rigeste: Nye milliardærer stryger ind på listen. *Finans*, 17.11.2021 <https://finans.dk/erhverv/ECE13468449/danmarks-100-rigeste-nye-milliardaerer-stryger-ind-paa-listen/?ctxref=ext>
- Young, OR et al. 2018. Moving beyond panaceas in fisheries governance. *Proceedings of the National Academy of Sciences* 115.37: 9065-9073.