

# Replik: Forskere på vildveje

Temanummer: Som mor så datter: social mobilitet i Danmark

*Samfundsøkonomen skriver om fiskeriforvaltning i nr. 1, 2022. Tesen i artiklen er, at der er sket en større kapitalkoncentration end tilsigtet, at der lå en skjult dagsorden bag fraværet af en ressourcerenteafgiften, og at fiskerirettighederne kunne være udbudt i auktion. Men forfatterne overser, hvorfor Danmark har de fiskerirettigheder, vi har som EU medlem, hvorledes ressourcerentebegrebet skal differentieres i forhold til henholdsvis adgangen til ressourcen og udbyttet af investeringer i dens udnyttelse. Forfatternes antagelser om den politiske proces holder ikke vand, og de "tror" på en auktionsmodel, selv om den formodentlig vil give samme kapitalkoncentration, men til gengæld mere bureaukrati og større usikkerhed for fiskerne.*

Tidsskriftet Samfundsøkonomen skriver i nr. 1, 2022 om "Politiske vildskud, langskud og selvmål i Danmark i nyere tid". Som et eksempel nævner man gennemførelsen af omsættelige fiskekvoter i Danmark, den såkaldte Ny Regulering. Desværre betyder forfatterens manglende fagøkonomiske indsigt, viden om de sociologiske betingelser for implementering af kompleks forvaltning og indsigt i de politiske overvejelser, der lå bag den nye forvaltning, at artiklen om dansk fiskeri ikke er retvisende. Forfatterne har hverken inddraget økonomiske rapporter fra Københavns Universitet (KU) om effekterne af den nye forvaltning eller den diskussion om effekter, praktiske overvejelser og politiske hensyn, som fra 2001 og frem er foregået i nordiske fora, Fiskeri Tidende og anden presse.

Diskussionen om Ny Regulering dukker fra tid til anden op i forskellig sammenhæng. Vi deltog i alle dele af gennemførelsen af Ny Regulering, så lad os trække lidt historik frem, før vi kommenterer indlægget yderligere.

Fra midten af 1980'erne opstod der en betydelig overkapacitet i dansk fiskeri. Hertil kom, at reguleringen med fangstrationer gav alle fartøjer adgang til alle fiskerier. Det gjaldt om at komme først til mølle og fange den tilladte ration, inden den samlede kvote var opfisket. Olympisk fiskeri kaldes det. "Highgrading" og udsmid var almindelig udbredt, for mange fiskere søgte at maksimere værdien af fangsten og den fangst, man ikke havde kvote til, måtte ikke ilandbringes. Resultatet var svigtende indtjening, en forældelse af den danske flåde og tab af kvalitet og værdi af fisken. Det politiske svar var en massiv støtte til ophugning og modernisering af fiskerifartøjer. Skønsmæssigt 2 mia. kr. alene til ophugning i perioden 1986-2000.



**KENN SKAU FISCHER**  
Cand.Polit.  
CEO Danmarks  
Fiskeriforening



**MOGENS SCHOU**  
Cand.Polit., HD-O,  
partner Aquamind

Status kort efter år 2000 var imidlertid fortsat en fiskerflåde i fysisk og økonomisk forfald. I 2005 vurderede KU overkapaciteten i den danske fiskerflåde til mellem 30% og 60% under forskellige forudsætninger. Beregningerne viste også, at overkapaciteten kunne neutraliseres, hvis fartøjerne højst fiskede 12 dage om måneden. En helt urealistisk måde at udnytte et dyrt stykke produktionsapparat på.

I 2005 besluttede regeringen at gennemføre en gennemgribende reform af fiskeriforvaltningen. Fødevareminister Hans Chr. Schmidt kunne ikke acceptere den deroute, han oplevede i et "stolt erhverv", og han satte alle sejl til for at genrejse dansk fiskeri. I 2005 indgik regeringen den politiske aftale om Ny Regulering, og 1. januar 2007 var ordningen i fuld funktion. På 14 måneder fik 3000 fartøjer med forskelligartede og komplekse forhold tildelt et nyt økonomisk grundlag.

Fiskere er vant til at udnytte fiskerimulighederne, når de er til rådighed. Nu kunne de købe eller leje de kvoter, der passede til deres fartøj, og de kunne sammen med bankerne lægge et budget og en forretningsplan for fremtiden. Og der blev investeret. Allerede samme år kunne bankerne berette om virkningen af Ny Regulering: "*Omsætteligheden af kvoteandele har for alvor sat gang i handlerne af fiskefartøjer*", "*Fiskerne bliver yngre og indtjeningen stiger*", "*Fartøjerne får et løft*", "*Lysten til at investere er kommet tilbage*", "*Ny Regulering giver bedre skibe*", "*Brødre har bestilt nybygning til 42 mio*".

Forfatterne til indlægget i Samfundsøkonomen synes ikke, dette er værd at hæfte mange ord på. De søger ud fra en markedskritisk synsvinkel at argumentere Ny Reguleringens fundament og resultater ned. Det er i tråd med forskningens tradition for kritik. Men holder kritikken, og giver den Samfundsøkonomen belæg for at placere Ny Regulering som et "Politisk selvmål"?

Forfatterne har set bort fra righoldig international forskning, som peger på nødvendigheden af omsættelighed i fiskeriet. Hardins værk fra 1968 om "Tragedy of the commons" og frem til nutidig forskning af fx Christopher Costello, som i tilknytning til de økonomiske fordele ved omsættelige kvoter globalt har undersøgt 11.000 fiskerier og fundet, at "*catch shares prevent and, in some specifications, reverse fisheries collapse*". I betragtning af forfatternes alvorlige ærinde forekommer deres referencegrundlag tyndt.

Ny Regulering har sikret den ønskede udvikling. Hvor der var betydelig politisk modstand overfor aftalen om Ny Regulering i 2005, så støttede alle partier, bortset fra EL i december 2016, Folketingets Fiskepakkeberetning, som ikke kun videreførte Ny Regulering, men også styrkede fiskernes rettigheder med en forlængelse af opsigelsesvarslet fra 8 til 16 år. Der burde ringe en klokke hos forfatterne.

Stadig på det generelle plan er det ærgerligt, at forfatterne får blandet kvoteforvaltning, beskyttelse af havet, dansk kompetence og EU kompetence sammen på en måde, der kun er egnet til at vildføre den mindre "bibelstærke"

læser. Fx skriver man, at reguleringssystemet skulle sikre, ”at nedfiskede eller truede fiskebestande blev genopbygget”. Forfatterne er åbenbart ikke klar over, fastsættelsen af kvoterne er et EU-anliggende. Vigtige fiskekvoter som torsk og rødspætte i Nordsøen fastsættes af EU, og de fiskes af syv nationer. Ny Regulering beskæftiger sig alene med fordelingen af kvoterne i Danmark. Men Ny Regulering bidrager til genopbygningen, i kraft af at den forebygger udsmid.

Men lad os se på nogle af forfatternes punkter.

## Skal fiskerne betale en afgift (ressourcerente) for at fiske

De fiskekvoter, som Danmark får tildelt i EU, er ikke kommet ud af det blå. De bygger på det fiskeri, som danske fiskere drev før, fiskerigrænserne blev udvidet og fisken ”nationaliseret”. Det er således forkert, når forfatterne skriver ”*hvor disse ressourcer historisk, indiskutabelt havde tilhørt det danske samfund*”. Danmark havde ikke jurisdiktion over fiskeriressourcerne uden for 12 sm før 1977! Og de danske fangstmuligheder blev fastsat på grundlag af det historiske fiskeri af danske fiskere, ikke af hvor mange fisk der er i dansk økonomisk zone. Hvis ikke fiskerne havde fisket, så havde fisken uden for 12 sm været en samfundsressource i vores nabolande. Men skattesystemet kender ingen grænser, og vi opponerer ikke mod, at forfatterne stiller spørgsmålet om ekstrabeskatning.

Men det er tilsyneladende uopdaget af forfatterne, at ressourcerenten blev indkasseret mange år før, Ny Regulering blev sat i søen. I Saltvandsfiskeriloven fra 1965 og frem blev fisken forbeholdt godkendte fiskere med fiskeri som hovederhverv, og fra 1985 blev der sat loft over tonnagen i fiskerflåden. Et loft, der blev sænket, i takt med at fiskerne fik ophugningstøtte. Fiskerne har altid vidst, at et fartøj med registreringsnummer kunne sælges til omkring dobbelt pris, fordi fiskeriadgangen fulgte med. Eller sagt med KU’s ord: ”*Kapitaliseringen af den gennemførte eksklusivitet indgår integreret i fiskerfartøjernes værdi, idet værdien udover den fysiske værdi for fartøjet indeholder værdien af adgangen til at kunne deltage i fiskeriet*”. Men hvor kom de værdier, som Ny Regulering skabte, så fra? Det beskæmmende er, at central styring af dansk fiskeriforvaltning i mange år effektivt lukkede for rationalisering og udvikling i fiskeriet. Gevinsten ved Ny Regulering består i, at fiskerne får mulighed for sammenlægge kvoter og at trække overflødig og kostbar kapacitet ud af fiskeriet. I øvrigt en medvirkende årsag til, at CO<sub>2</sub>-forbruget er faldet drastisk i sektoren.

Men hvorfor tog regeringen ikke det store spring med en obligatorisk ressourcerenteafgift for alle? Helt summarisk er årsagerne følgende i en blanding af fagøkonomiske, politiske og praktiske hensyn:

- Regeringen ønskede at flådefornyelse og kapacitetstilpasning skulle ske så hurtigt som muligt. Det betød, at rationaliseringsgevinsten blev kana-

liseret ind i privat finansieret ophugning og flådefornyelse. Vi vurderer, at samfundets gevinst ved nedlæggelse af ophugningsstøtte, lukning af den tabsgivende Fiskeribank, økonomisk vækst i havnene og det forøgede skattegrundlag overstiger den værdi, der kunne hentes med indbetalingen af en fiskal ressourceafgift til staten. Det samfundsregnestykke kunne forfatterne have interesseret sig for.

- En afgift ville være en kompliceret opgave, hvordan skulle man tage hensyn til den store variation i fiskernes forhold? Ny Regulering var udformet således, at den fisker, som ikke ønskede at bruge ordningen, kunne fortsætte med sit fiskeri som hidtil. Skulle han have pålagt en afgift for at videreføre sit traditionelle fiskeri? Forfatterne kunne måske i en mere konstruktiv tilgang have diskuteret, hvorledes en ordning mest hensigtsmæssigt kunne gennemføres.
- Regeringen ønskede Ny Regulering gennemført ekspedit for at give erhvervet klarhed over de fremtidige vilkår. I forvejen var selve overgangen til det nye kvotesystem kompliceret, men hertil kom lov- og regelændringer vedrørende bl.a. de panteretlige regler i Søloven og beskatning. Etableringen af en ny beskatningsordning ville kræve yderligere politiske overvejelser, lovgivning og processuel implementering, og ja mange fiskere ville ikke forstå, hvorfor de skulle betale for noget, ”de havde i forvejen”. Man kunne naturligvis beskatte gevinsten ved salg, men derved begrænsede man netop den private ophugning.

Forfatterne plæderer for, at fiskerirettighederne skulle være solgt i udbud – ligesom man gør med olie og gas. Det er en idé, men uden realitetstjek. En udbudsordning ville have skabt en ødelæggende usikkerhed for den enkelte fisker og erhvervet som helhed. Henvisningen til udbud af olierettigheder, som sker til store konsortier forud for, en udnyttelse sættes i gang, viser forfatternes manglende forståelse for, at hovedsageligt enkeltmanddrevne små fiskerivirksomheder ville være i en helt anden situation. Her ville tab af et udbud betyde nedlæggelse af en virksomhed allerede i drift.

Forfatterne har deres egen spekulation om regeringens overvejelser. Som de skriver: *”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.”* Ja, tanker er todfri, men vi undrer os over, at Samfundsøkonomen har valgt at trykke et holdningsindlæg baseret på ”fornemmelser”. Fiskeri Tidende til gengæld stiller ikke særlig faglige krav, og avisen havde gerne trykt forfatterne indlæg. Det kunne have givet en debat i det miljø, som indlægget omhandler.

## Kvotekonzentration

Forfatterne beskriver korrekt baggrunden for ønsket om kvotekonzentration, nemlig reduktion af flådekapacitet og bedre indtjening. Vi kan tilføje, at det var ønsket, at den industrielle pelagiske flåde skulle have en vid mulighed for

koncentration. Den fanger store mængder af prisbillige fisk i en hård nord-atlantisk konkurrence om kvalitet, hurtighed og markeder. Heroverfor stod ønsket om, at den demersale flåde, som i større omfang kan betragtes som et ”håndværksfiskeri”, fortsat skulle have en bred sammensætning. Det er opnået. Forfatterne henviser også til Rigsrevisionens beretning, der anførte, at *”Ministeriets forvaltning af kvoteejerskab har været meget kritisabel og ikke har understøttet Folketingets intention om, at kvoterne ikke måtte koncentreres på for få hænder... Samtidig har ministeriet ikke fulgt systematisk op på udviklingen i den samlede kvotekoncentration.”*

Til det er der at sige, at Rigsrevisionen ikke kendte Folketingets ”intention”. Skulle Folketinget have ønsket at ændre koncentrationen, kunne man til enhver tid have besluttet dette, fx ved anvendelse af opsigelsesvarslet, også efter revisionsrapporten.

Forfatterne henviser til *”undren i offentligheden”* over kvotekoncentrationen. Hvad det postulat skal bruges til, er uklart. Forfatterne kunne med fordel have beskrevet koncentrationen objektivt på grundlag af lovgivningens kvotelofter. Både ejerforhold og kvotelofter er åbent tilgængelige på Fiskeristyrelsens hjemmeside for de, der ønsker at gå i dybden med spørgsmålet.

## Strukturudviklingen i fiskeriet

Forfatterne anfører, at: *”For størstedelen af fiskeriet er ét af hovedformålene med den ny regulering – reduktion i fangstkapaciteten – blevet opfyldt. I forlængelse heraf er indtjeningen i fiskeriet blevet markant forbedret”* Senere skriver man, at *”det er derfor forbundet med usikkerhed at vurdere, i hvor høj grad det er FKA/IOK-systemet, der har drevet udviklingen”*. Vores råd er, at forfatterne afklarer deres tvivl ved at konsultere KU, som løbende følger med i dansk fiskeris økonomi og struktur og rapporterer herom. Pointen er, at uden Ny Regulering ville flåden formentlig også være mindre i dag, men som et resultat af økonomisk kollaps, ikke økonomisk rationalisering. Det gør en forskel.

Forfatterne konkluderer, at *”kystfiskerordningen ikke har haft den ønskede effekt”*. Men man har ikke brugt tal efter 2016. Den politiske aftale om Ny Regulering tog højde for usikkerheden om kystfiskeriet. Derfor aftaltes det, at der kunne ske en øget tildeling af fangstmængder til kystfiskersegmentet. Og det er sket. Man kunne med fordel have læst KU’s redegørelse fra 2019, vi citerer: *”Det danske kystfiskeri er styrket siden 2016. Antallet er fartøjer i kystfiskerordningen er steget, kystfiskerne opnår en større landingsværdi og tjener mere.”* De fortidige data må desværre ”lægge ryg” til forfatterens konklusion, at Ny Regulering dokumenterede positive resultater *”uden tvivl”* er sket *”på bekostning af hvad vi bredt kan referere til som ’social bæredygtighed’”*. Vi synes ikke, at et fagtidsskrift som Samfundsøkonomen skulle have lagt papir til kolportering af ”viden” baseret på forældede data og fluffy begreber. Hvor er den ”akademiske bæredygtighed”?



Færre fiskerfartøjer betyder færre havne, og forfatterens oplysning om nedgangen i de små havne er korrekt. Man sandsynliggør dog ikke, at det er havnenes størrelse, der er afgørende for, om det er gået godt eller dårligt. Esbjerg havn, engang en af Danmarks største, har i dag en omsætning på 5% af den, der ligger i Skagen. Vi tror udviklingen i havnene især drejer sig om forretningspositionering og entreprenørskab.

Forfatterne forsøger endnu en miskreditering af Ny Regulering. *”Erhvervet synes hurtigt at falde tilbage til et ønske om subsidier, når der kommer større forandringer, som f.eks. Brexit eller de nylige og drastiske kvotebeskæringer i Østersøen. Ikke desto mindre fremstår dette som værende i utakt med udstrakt privatisering”*. Forfatterens indlæg er båret af en modstand mod neoliberalisme. Men det afholder dem ikke fra at bruge et neoliberalistisk argument til at kritisere dansk fiskeri for at bede om økonomisk hjælp, når grundlaget for erhvervet rives bort. Behøver vi argumentere for, at det meste af dansk erhverv er privat, og at det meste af dansk erhverv nyder godt af støtteordninger. Behøver vi fortælle, at dansk økonomi er en markedsøkonomi og fungerer på økonomiske principper, på trods af at op mod 50% af BNP omfordeles mellem befolkningen og virksomheder, bl.a. for at afbøde fluktuationer, der ligger ud over, hvad den fornuftige virksomhed kan forberede sig på.

## Låser omsættelige kvoter forvaltningen?

Forfatterne har nogle besynderlige overvejelser her. Fx skriver man: *”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”*. Videre anfører man: *”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.”*

Det er en fejlslutning. Vil man påstå, at fartgrænser umuliggør andre reguleringer, der begrænser ulykker på vejene?

Kvotereguleringen sikrer den optimale udnyttelse af fiskebestandene. Det sikres på to niveauer: Den biologiske rådgivning og EU's kvoteforvaltning og Ny Regulering, der, bl.a. i puljeordningerne, sikrer, at den enkelte fisker kan matche de fangster, han får med den kvote, han har til rådighed. Om kvoteforvaltningen er på enkeltartsniveau eller flerartsniveau afhænger af den rådgivning, som ICES kan tilbyde. Desværre leverer rådgivningen ikke det, der er behov for, og EU forvaltningen er heller ikke kommet på plads med sin reform endnu.

Kvotereguleringen er ikke en hindring for at varetage økosystemhensyn. Det er klart og har været det altid, at kvotereguleringen ikke kan stå alene. Det relevante spørgsmål er, hvorledes beskyttelseshensynet kan varetages samtidig

med at ressourceoverskuddet høstes. Vi mener, begge kan forenes, uden at forbud og kontrol bliver den drivende faktor. Men lad os se, hvilke svar den nye fiskerikommission kommer op med her.

Forfatterne kritiserer også den manglende regelforenkling. Det er EU, som fastsætter reglerne for, hvordan man må fiske. Vi støtter regelforenkling, ja vi mener, det er nødvendigt. Regeringen rejste det i 2009 forbindelse med reformen af fiskeripolitikken, og Fødevarerministeren har netop igangsat et forsøg med frit redskabsvalg. Vi håber regeringen vil arbejde for, at EU følger den vej. Men det er os en gåde, at forfatterne begiver sig ind på denne problemstilling i en argumentation for, at omsættelige fiskekvoter er ”et vildskud”. Forfatterne peger jo selv på, at med Ny Regulering afløste markedet offentlig styring.

## Sammenfatning

Forfatterne griber i deres kritik af omsættelige kvoter fat i flere forhold, som er misforståede, spekulative eller irrelevante i forhold til funktionen af et kvotesystem. Det er også bemærkelsesværdigt, at man i et fagligt begrundet indlæg om resultaterne af Ny Regulering har udeladt eller overset en række publikationer fra KU (Institut for Fødevarer- og Ressourceøkonomi) omhandlende netop dette emne. Og ikke har ulejlighet sig med at undersøge, hvilken betydning tankerne bag reformen havde for dens udformning.

Det er nedslående, at forfatterne bruger deres tid på ”historieskrivning”. Dansk fiskeri og andre gode kræfter lægger stor energi i de kort- og langsigtede udfordringer for fiskeriet. Vi har længe plæderet for og støttet nedsættelsen af en fiskerikommission og ser frem til de fremadrettede anbefalinger, den kan bidrage med, og som kan samle Folketinget. Vi har afgørende brug for en forskning og videnformidling, der kan sikre, at dansk fiskeri kan leve op til de faglige og politiske vilkår for erhvervet.