

Dansk fiskeri – forandringer og udfordringer

Selvom dansk fiskeri ikke er af stor makroøkonomisk betydning, har erhvervet stor politisk bevågenhed. Dette skyldes bl.a. de store omlægninger, erhvervet har været igennem. Artiklen ser på denne udvikling og tre aktuelle emner: landingsforpligtelsen, BREXIT og koncentrationerne af fangstkvoterne.



PEDER ANDERSEN¹
 Professor emeritus
 Institut for Fødevarer- og Ressourceøkonomi
 Københavns Universitet
 Email: pean@ifro.ku.dk



LISA STÅHL
 Forskningsassistent
 Institut for Fødevarer- og Ressourceøkonomi
 Københavns Universitet
 Email: list@ifro.ku.dk

Indledning

Dansk fiskeri omtales ofte i medierne og har også stor politisk opmærksomhed. Umiddelbart kan dette synes overraskende, da den danske fiskerisektor udgør under ½% af bruttonationalproduktet (BNP). Men det er tydeligt, at fiskeriet spiller en stor rolle regionalt i dele af Danmark både direkte og indirekte gennem f.eks. turisme. Dertil kommer, at det er et erhverv, der på samme måde som landbruget har undergået store ændringer inden for få årtier.

Fiskerihvervet er historien om at have været et næsten ureguleret erhverv til et erhverv, der i en periode var underlagt en række meget snærende reguleringer, der samtidigt begrænsede mulighederne for at drive et rentabelt fiskeri (med f.eks. periodeopdelte kvoter), til det nuværende reguleringssystem med fiskerirettigheder (individuelle og omsættelige fangstkvoter) med mulighed for økonomisk overskud.

Baggrunden for ændringerne har været de biologiske begrænsninger, der opstod i takt med, at fiskefartøjerne blev mere og mere effektive, og der blev skabt en overkapacitet i fiskeflåden, som resulterede i kraftige reduktioner i en del fiskebestande. Desuden er der gennem tiden også kommet større fokus på havet som et samlet økosystem, hvor fiskeriets påvirkning af havmiljøet som helhed er kommet mere og mere i centrum. Men i takt med, at fiskeriet er blevet omlagt til et markedsorienteret og samtidigt gennemreguleret fiskeri med ejendomsretten til at fiske og omsættelige fiskerirettigheder, er der også kommet fokus på strukturudviklingen med markant færre fartøjer og en stigning i den gennemsnitlige fartøjsstørrelse, hvor nogle fartøjer er blevet meget store. I kølvandet af dette er der opstået en intens politisk debat om kvotekoncentrationer og det uønskede

ved denne udvikling, medens fordelene ved strukturudviklingen ikke politisk har spillet nogen større rolle.

For at give et indblik i dette erhvervs fascinerende udvikling og de reguleringsmæssige udfordringer, der for tiden diskuteres og med stor sikkerhed også vil være på den politiske dagsorden fremadrettet, gennemgås først den generelle fiskeriøkonomiske model. Modellen giver en baggrund for at forstå fælleskabets tragedie (*the tragedy of the commons*), behovet for at regulere en fornybar ressource og de valg, der skal foretages reguleringsmæssigt. Dernæst ses på udviklingen i dansk fiskeri, hvor fokus vil være på udviklingen i fangstmængde, fangstværdi, flådekapacitet, indtjening og beskæftigelse. Dernæst ses på de reguleringsmæssige rammer, herunder EU's fiskeripolitik. Efterfølgende ses på økonomiske aspekter af tre aktuelle fiskeripolitiske emner, nemlig landingsforpligtelsen, BREXIT og kvotekoncentrationen i dansk fiskeri, hvoraf de to førstnævnte er tæt knyttet til EU's fiskeripolitik.

Den simple fiskeriøkonomiske model

En fiskeressource er fornybar, dvs. det er muligt at fange en vis mængde af en bestand hvert år og bevare bestandens størrelse. Det er også muligt at opbygge en bestand ved at fange mindre end tilvæksten, og tilsvarende er det muligt at reducere bestanden ved at fange mere end tilvæksten. En fiskeressource kan derfor opfattes som en naturkapital, der kan investeres i til fremtiden ved at begrænse fiskeriet eller det modsatte, hvis der ikke reguleres. I det følgende gennemgås en simpel fiskeriøkonomisk model for et fiskeri med kun én art, og hvor naturkapitalen, fiskebestanden, måles ved den samlede mængde, dvs. at der ses bort fra, at en fiskebestand består af mange årgange.

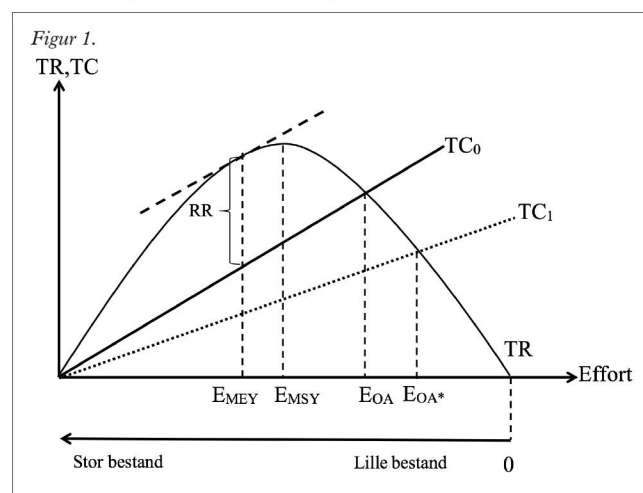
NOTE 1 Denne artikel dannede grundlaget for Peder Andersens afskedsforelæsning på Københavns Universitet den 26. oktober 2017.

Den omvendte u-formede kurve viser den totale omsætning, TR (pris*mængde) i den samlede fiskeriflåde, jf. figur 1. Fiskeriindsatsen (effort) er vist på x-aksen, f.eks. målt i antal fiskedage for hele flåden. Omkostningskurven (TC) stiger i takt med antal havdage, og der antages konstante omkostninger per fiskedag. Når omsætningskurven ligger over omkostningskurven, er der økonomisk overskud i fiskeriet. Overskuddet betegnes ressourcerenten, RR, og er i denne model identisk med profitten, dvs. at omkostningerne afspejler normalafledning til besætning og kapital. Ressourcerenten er således den potentielle betaling til naturkapitalen FISK eller til ejeren af ressourcen fisk. Afstanden mellem omsætnings- og omkostningskurve angiver ressourcerenten ved de forskellige niveauer for fiskeriindsatsen. I den præsenterede model angiver totalomsætningskurven TR de situationer, hvor der er opstået en ligevægt i det biologiske system, dvs. hvor fangsten netop svarer til bestandens tilvækst.

Det optimale fiskeri, her angivet ved det fiskeri, der sikrer den maksimale langsigtede ressourcerente (MEY, *maximum economic yield*), opnås ved fiskeriindsats E_{MEY} , hvor forskellen mellem omsætnings- og omkostningskurven er størst, jf. figur 1. Denne situation opstår imidlertid ikke i et ureguleret fiskeri (*open access*), da profitten vil tiltrække nye fartøjer, og fiskeriindsatsen vil stige, og som konsekvens heraf vil bestanden falde. Der vil være et økonomisk incitament til at forøge fiskeriindsatsen, så længe der er overskud ved fiskeriet, altså helt hen til fiskeriindsatsen E_{OA} , hvor omsætningen er lig med omkostningerne. I dette punkt vil fangsten, reflekteret ved omsætningskurven (prisen antages konstant) i eksemplet i figur 1, være mindre end ved det optimale fiskeri. En yderligere forøgelse af fiskeriindsatsen reducerer den langsigtede fangst. Dette vil f.eks. være tilfældet, hvis der gives tilskud til fiskeriet, og totalomkostningskurven ændres fra TC_0 til TC_1 .

Der vil i et ureguleret fiskeri med fiskeriindsatsen E_{OA} således ikke være et overskud (ressourcerente), og regulering er nødvendig for at skabe et økonomisk overskud. For at opnå den maksimale ressourcerente er det nødvendigt at reducere fiskeriindsatsen fra E_{OA} til E_{MEY} . Men at gå fra det høje niveau for fiskeriindsats til det optimale, lavere, niveau forudsætter en periode med en reduceret fiskeriindsats, da bestanden skal vokse. Hvor hurtigt, dette kan ske, afhænger både af arten af fisk, og hvor kraftigt fiskeriet i tilpasningsperioden reduceres.

Der findes en række reguleringstiltag, der kan sikre, at bestanden beskyttes og dermed vokser. Selvom den præsenterede model er meget simpel, illustrerer den de helt centrale resultater i fiskeriøkonomi; de resultater som første gang i litteraturen findes i Warming (1911) og senere blev standard internationalt, se Gordon (1954), Clark (1976) og Anderson (1977).



Udviklingstræk i dansk fiskeri

Ses det danske fiskeri i relation til fiskeriet i hele EU, er Danmark blandt de større fiskerinationer. Danmarks landinger i 2015 udgjorde 6,2 % af EU's totale landingsværdi og 17,1 % af landingsvægten, se STECF (2017). Selv om erhvervet udgør mindre end 0,5 % af Danmarks BNP, udgør fisk og fiskeprodukter inkl. fiskemel og olie omtrent 4 % (609 mia. kr. i 2016) af Danmarks totale eksport.

Tabel 1 nedenfor viser en oversigt over dansk fiskeri mht. kapacitet, landinger, indtjening og beskæftigelse. Der var i 2015 i alt 2.370 fartøjer registreret i Danmark med en kapacitet på knap 66.000 BBT. Der blev landet 869.000 ton med en værdi af knap 3,4 mia. kr., og indtjeningen (driftsresultat før renter) i fiskeriet var på 1,2 mia. kr. Fiskeriet beskæftigede i 2013 1.500 fuldtidsansatte, mens forarbejdningsindustrien og fiskemelsfabrikkerne beskæftigede 2.800 fuldtidsansatte. Fiskeriet har gennem de sidste 20 år gennemgået en markant reduktion i fangstkapacitet, landinger og beskæftigelse, mens indtjeningen pr. fartøj er steget. I figurerne 1- 4, se nedenfor, ses en række udviklingstræk.

Tabel 1. Dansk fiskeri i tal, 1996 og 2015

	Enhed	1996 ⁽¹⁾	2015 ⁽¹⁾
Antal fartøjer	stk.	4.830	2.370
Tonnage	BBT ⁽²⁾	109.434	65.998
Fangstmængde (levende vægt)	tusind ton	1.680	869
Fangstværdi	mio. kr. ⁽³⁾	4.402	3.392
Indtjening	mio. kr. ⁽³⁾	800	1.240
Beskæftigelse, fiskeri	antal fuldtidsansatte	4.225	1.519
Beskæftigelse, fiskemel og forarbejdning	antal fuldtidsansatte	6.223	2.831

1. Beskæftigelsestal er vist for hhv. år 2000 og 2013.

2. BBT: Beregnet bruttoton

3. Værdier i 2016-kr. jf. NPI fra Danmarks Statistik

Kilder: Danmarks Statistik (2017a-e), Landbrugs- og Fiskeristyrelsen (2017a-c)

Antallet af fartøjer over og under 24 meter er faldet med hhv. 67 % og 52 % fra 1996-2016, se udvikling i figur 1 nedenfor. Tonnagen for begge størrelsesgrupper er i perioden reduceret med hhv. 20 og 58 %. Resultatet er, at den gennemsnitlige tonnage per fartøj i gruppen over 24 meter i 2016 er over to gange større end i 1996, hvorimod den for fartøjer under 24 meter er reduceret en smule.

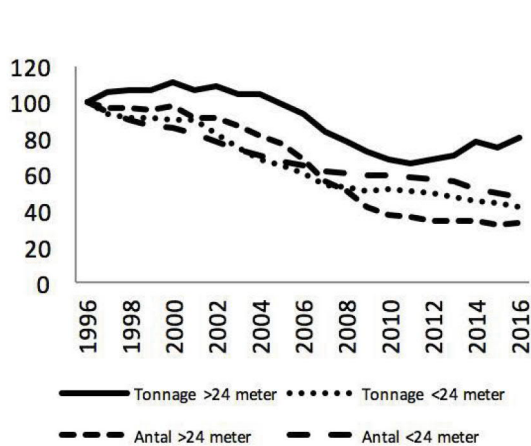
Landingerne af pelagiske arter (industrifisk, sild og makrel) faldt fra 1996 til 2016 med lidt under to tredjedele, mens landingsværdien i faste priser var 7 % højere i 2016 i forhold til 1996, se udvikling i figur 2. En 50 % stigning i gennemsnitsprisen på pelagiske arter samt en moderat stigning i landingerne er med til at forklare stigningen i landingsværdien af pelagiske arter mellem 2009-2010. Landingerne af andre arter er omtrent halveret i 2016 i forhold til 1996, mens landingsværdien er faldet med knap en tredjedel.

Som det ses i figur 3, var der i perioden før 2009 forholdsvis store svingninger i indtjeningen over og under 1996-niveauet både totalt, pr. fartøj og pr. BBT. Fra 2009-2010 steg landingsværdien af pelagiske arter kraftigt jf. figur 2. Selv med en mindre kapacitet og faldende landingsmængder overordnet set samt faldende landingsværdi af ikke-pelagiske arter, jf. figur 2, er indtjeningen i fiskeriet opretholdt i perioden, om end svingende, og den totale indtjening i fiskeriet er steget 55 % fra 1996 til 2015.

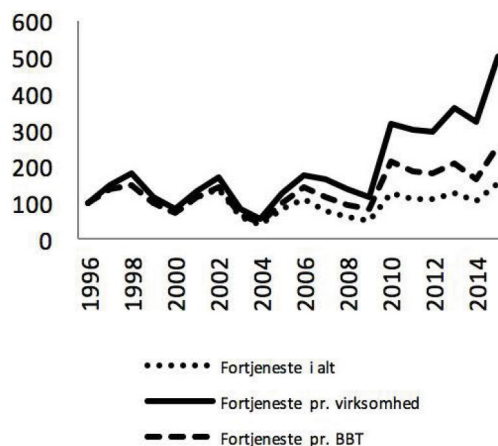
Antallet af fuldtidsansatte i fiskerisektoren er i perioden 2000-2013 faldet med 58 % fordelt med et 64 % i fiskeriet, 45 % i fiskemelsproduktion og 55 % i fiskeforarbejdningen, som det ses i figur 4. Dette skal bl.a. ses i sammenhæng med de faldende landingsmængder og automatiseringen i forarbejdningen.

Dansk fiskeri, 1996 -2016

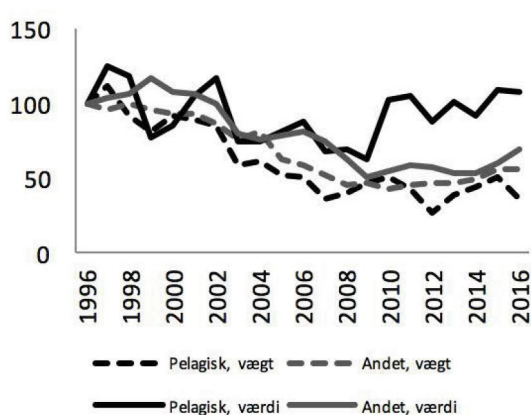
Figur 1. Udvikling i kapacitet (fartøjer og BBT), 1996=100



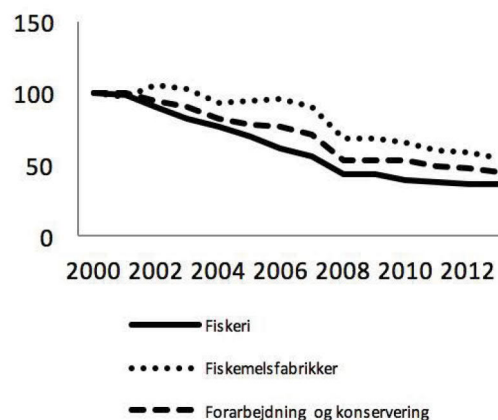
Figur 3. Udvikling i fortjeneste, 1996=100



Figur 2. Udvikling i fangster og fangstværdi, 1996=100



Figur 4. Udvikling i beskæftigelse, 2000=100



Note: Værdier i 2016-kr. jf. NPI fra Danmarks Statistik

Note: For ændringer i opgørelsen af regnskabsstatistikken, herunder ændringer i metoden for aflønning af personligt ejede virksomheder, se Danmarks Statistiks *Statistikdokumentation for Regnskabsstatistik for fiskeri 2015*.

Kilder: Danmarks Statistik (2017a-e), Landbrugs- og Fiskeristyrelsen (2017a-c)

EU's fælles fiskeripolitik og nationale reguleringer fastlægger rammerne

Dansk fiskeripolitik er tæt forbundet med EU's fælles fiskeripolitik. De overordnede rammer fastlægges i EU's lovgivning af den fælles fiskeripolitik, jf. Frost og Andersen (2012a) og Andersen og Frost (2012b). EU's fiskeripolitik har tre centrale elementer. På baggrund af primært biologisk rådgivning fastlægges de årlige kvoter, de såkaldte TAC'er (totale tilladte fangstmængder) for alle de arter, EU har besluttet at regulere med mængdebegrænsninger. Disse kvoter fordeles herefter mellem medlemslande på baggrund af historiske fangster (den relative stabilitetsmodel). Herefter er der stor frihed for de enkelte medlemslande til at forvalte de tildelte mængder, blot det sikres, at de tildelte mængder ikke overskrides. Det andet element er landespecifikke begrænsninger på flådekapaciteten som et ekstra led i at sikre fastlagte mål for bestandsbevaring og -opbygning. De enkelte lande kan her give ophugningsstøtte med medfinansiering fra EU. Som det tredje indeholder EU-regelsættet en række tekniske bevarings- og kontrolforanstaltninger (f.eks. lukkede områder, bestemmelser for maskestørrelser, bifangstregler mv. og kontrollen heraf). De enkelte lande har mulighed for at fastsætte nationale regler, så længe de ikke er i modstrid med EU's fiskeripolitik.

Lidt forenklet kan man sige, at den klare arbejdsdeling mellem EU og de enkelte medlemslande er, at EU tager sig af bestandsopbygning og bestandsbeskyttelse samt at styre den samlede fiskerikapacitet, medens det er op til de enkelte lande inden for EU's rammer at forvalte de tildelte fiskerimuligheder. Det enkelte land har overordnet set ikke incitamenter til at gennemføre selvstændige initiativer for at opbygge bestande, der fiskes i fællesskab, men har klare interesser i at gennemføre en fornuftig fiskeripolitik med det formål at udnytte de tildelte kvoter på den bedst mulige måde. EU's fiskeripolitik er fyldt med modstridende mål, idet der er tale om både langsigtede biologiske mål, beskæftigelsesmæssige hensyn, hvor nogle regioner er meget afhængige af fiskeriet, hensynet til forskellige fartøjsgrupper og samtidigt et ønske om et økonomisk fornuftigt fiskeri både på kort og lang sigt. Hertil kommer, at der er stigende fokus på at se regulering af fiskeriet som en del af reguleringen af økosystemer, hvor fokus er langt bredere end blot at se på fiskeriet som en del af fødevarerindustrien. Der har dog samlet set været en klar udvikling i retning af, at EU's fiskeripolitik i dag har et mere klart fokus på de samfundsøkonomiske aspekter af fiskeriet end ved starten af EU's fælles fiskeripolitik i 1983. I de første årtier var forbindelsen til EU's landbrugspolitik hæmmende for politikudviklingen, idet der ikke var fokus på de afgørende forskelle mellem landbrug og fiskeri.

Fastlæggelsen af de nationale rammer for dansk fiskeri inden for rammerne af EU's fiskeripolitik har været en balance mellem mere kortsigtede mål om beskæftigelse og regionale forhold og at sikre et økonomisk fornuftigt fiskeri. Dette resulterede i, at der allerede omkring 1990 var de første overvejelser om at indføre reguleringer ved brug af individuelle og omsættelige fiskerirettigheder. Baggrunden var, at de anvendte reguleringer med begrænsninger i form af årsmængder, be-

grænsninger af havdage, licensordninger for udvalgte fiskerier og kapacitetsreguleringer betød et økonomisk ineffektivt fiskeri med periodevis udnyttet fiskerikapacitet. Et resultat af dette blev bl.a. tilskudsordninger til ophugning af fartøjer, men også samtidigt tilskud til øget effektivitet, der forøgede den effektive kapacitet.

En nyskabelse i dansk fiskeripolitik kom med indførelsen af individuelle omsættelige fangstrettigheder, hvor fartøjer får tildelt en fangstrettighed, der består af en andel af de årlige kvoter, Danmark får tildelt ved den årlige EU-kvotefastlæggelse. Det første forsøg på denne ordning blev vedtagelsen af IOK-systemet (Individuelle Omsættelige Kvoteandele) i 2002 for sild og i 2004 for makrel og for industrifisk (anvendes til fiskemel og -olie). Fra 2007 blev et tilsvarende system gennemført for det meste af resten af fiskeriet med vedtagelsen af FKA-systemet (FartøjsKvotAndele). En mindre del af de danske kvoterettigheder er ikke omfattet af hverken IOK- eller FKA-systemet, men er reserveret til kystfiskeriet, der har en række særlige regler.

Det nye reguleringssystem har skabt større fleksibilitet og mulighed for at tilpasse fiskerikapaciteten til fangstmulighederne uden offentlige tilskudsordninger, samtidigt med at det har kunne sikre bedre økonomiske forhold i fiskeriet. Ejendomsretten til kvoteandele, hvor de nugældende kvoterettigheder er givet for 16 år, og omsætteligheden af fiskerirettighederne er to vigtige elementer i det nye reguleringssystem. Samtidigt betyder det også potentielt politisk uønskede strukturændringer i fiskerierhvervet med færre fartøjer og koncentration af kvoterettigheder, hvilket tilsammen betyder, at kvoterettigheder kapitaliseres, jf. et senere afsnit. Ud over ejendomsretten til kvoteandele giver reguleringssystemet også mulighed for kvoteleje og -udleje inden for et givet år, dvs. fartøjer kan tilpasse fiskeriet i et givet år ved at leje eller udleje fangstrettigheder til en given mængde. Dette er med til at sikre en bedre økonomi i erhvervet og en bedre udnyttelse af de danske kvoter.

Aktuelle emner

Dansk fiskeripolitik er under stadig forandring for at tilpasse sig krav, der er resultatet af internationale og nationale politiske initiativer. I det følgende præsenteres og vurderes tre meget aktuelle emner. Det første er ændringerne i EU's fiskeripolitik med fokus på at undgå ressourcspild. Konkret har EU indført et forbud mod udsmid af fisk (det såkaldte discard ban), dvs. der er indført en landingsforpligtelse for alle de fisk, der fanges af kvoterede arter. Det andet emne er knyttet til Storbritanniens (UK) beslutning om at forlade EU. BREXIT har en række potentielt store konsekvenser for de lande, der historisk har fisket i de områder, der efter BREXIT vil blive nationale UK-fiskeområder. Det tredje eksempel er knyttet til dansk fiskeripolitik og vedrører koncentrationen af kvoter i dansk fiskeri og dermed flådestrukturen.

EU's landingsforpligtelse og dansk fiskeri

Der er i de senere år kommet større fokus på det marine havmiljø, og at havet har en bredere betydning end det kommercielle fiskeri. Desuden er der fokus på bifangstproblemer,

hvor bl.a. store mængder fisk smides tilbage i havet. Dette kan samtidigt have betydning for havmiljøet, biodiversiteten, fiskebestandenes størrelse og omfanget af spild af fødevarer. Dette har medført, at der er kommet fokus på reguleringer, der går ud over de klassiske regler med mindstemål for fisk, regler for fiskeredskabers udformning og områder, der lukkes for fiskeriet. En forholdsvis radikal metode er at forbyde at smide fisk ud uanset kvalitet og størrelse med det formål at få et mere selektivt fiskeri, hvor der undgås at fiskes i områder med mange uønskede bifangster af små fisk, som ikke anvendes.

Disse forhold spillede en vigtig rolle i den reform af fiskeripolitikken, EU vedtog i 2013. Et væsentligt element i reformen var at reducere mængden af udsmid (discard), se EU (2013). Resultatet er blevet indførelsen af en landingsforpligtelse for en række arter af stor vigtighed for dansk fiskeri. Derved sættes fokus på årsagerne til at fisk smides ud og på reguleringer og ændringer i fiskeriet, der reducerer uønskede fangster. Landingsforpligtelsen implementeres i perioden 2015 til 2019. Det afgørende ved det nye system er, at det skal fremme adfærdsendringer ved, at der fiskes andre steder og med mere selektive redskaber.

I Ravensbeck et al (2015) er der gennemført en analyse med det formål at undersøge konsekvenserne for dansk fiskeri af en sådan omlægning, hvor det ikke længere er, hvad der landes, der skal afskrives på en kvote, men det er den fangede mængde, der skal afskrives på kvoten. I analysen ses både på den situation, hvor der trods de nye regler ikke foretages en opskrivning af kvoterne, samt på den situation hvor kvoterne opskrives svarende til den mængde, der tidligere blev smidt ud. Argumentet for dette er, at kvoten før skulle dække landinger, mens de nye kvoter skal dække landinger til konsum og så de landinger, der f.eks. kun kan bruges til fiskemel og -olie eller skal destrueres. Analysen viser, at med kvoteopskrivninger kan resultatet blive en økonomisk gevinst for dansk fiskeri, og gevinsten stiger, hvis det samtidigt gøres lovligt at lande små fisk til direkte konsum. Derimod vil situationen uden kvoteopskrivninger betyde et tab for dansk fiskeri. Afgørende for tabets størrelse vil være, i hvilket omfang det er muligt at omlægge fiskeriet i en mere selektiv retning, således at den del af fangsterne, der ikke kan sælges til direkte konsum, falder væsentligt i forhold til det historiske fiskerimønster.

I Ravensbeck et al (2015) er fokus alene de kortsigtede konsekvenser af landingsforpligtelsen. De langsigtede konsekvenser vil i høj grad afhænge af ændringerne i fiskerimønstre, teknologiske ændringer, og hvorledes reguleringerne tilpasses. Her spiller mulighederne for en omlægning til et mere selektivt fiskeri en vigtig rolle, hvis tilsvarende finder sted generelt i EU. Det vil nemlig danne grundlag for at opbygge fiskebestandene og dermed på længere sigt give grundlag for større fangstkvoter (TAC'er), som via den relative stabilitetsmodel vil resultere i højere danske kvoter, jf. Hoff og Frost (2017).

BREXIT og dansk fiskeri

En af de store udfordringer, som EU's fiskeripolitik skal håndtere i de kommende år, er knyttet til UK's beslutning om fra april 2019 at forlade EU. Fiskeriet kommer til at spille en vigtig rolle i forhandlingsprocessen mellem EU og UK, både fordi fiskeriet er af økonomisk betydning generelt, men især fordi fiskeriet i nogle regioner er det bærende erhverv. For dansk fiskeri er resultatet af forhandlingerne også af stor betydning, idet omkring 30% af danske fiskefartøjers landingsværdi er fanget i UK-områder, som danske fiskefartøjer i fremtiden kan blive udelukket fra, jf. Andersen et al (2017). På nuværende tidspunkt er det ikke muligt at forudsige, hvordan rammerne for dansk fiskeri vil blive inden for rammerne af EU's fiskeripolitik, når UK ikke længere er en del af fiskeripolitikken. Men det er muligt at analysere mulige scenarier.

Andersen et al (2017) analyserer en række scenarier. Det ene scenarie (et pessimistisk) dækker den situation, hvor danske fiskefartøjer helt udelukkes fra UK-farvande, og det ikke er muligt at overflytte noget af dette fiskeri til det, der kan betegnes NY-EU-farvande, dvs. de nuværende EU fiskeriområder uden UK-farvande. I scenariet antages desuden, at der fortsat indgås internationale aftaler om fastlæggelse af kvoterne (TAC'erne), og at den nuværende model med relativ stabilitet mellem EU-landene fortsætter, dvs. de overordnede principper i EU's fiskeripolitik forbliver uændrede. I dette tilfælde falder den samlede landingsværdi for danske fiskefartøjer med ca. 30 % (svarende til ca. 1 mia. kr.). Men denne nedgang er ikke jævnt fordelt henover de danske fiskefartøjer, men er koncentreret om de større fartøjer, der fisker efter makrel, sild og industrifisk (arter der bruges til produktion af fiskemel og -olie). Hvis der ses på de fartøjer, der har over 15% af deres fiskeri i UK-farvande, betyder udelukkelsen fra UK-farvande for disse fartøjer (ca. 40 fartøjer) et fald i landingsværdien på 57%, og det økonomiske bruttooverskud bliver reduceret med 75%. Disse 40 fartøjers fiskeri i UK-farvande udgør ca. 98% af de samlede danske fangster i UK-farvande. Der er således for en del af det danske fiskeri tale om en markant ændring i vilkårene.

En sådan markant reduktion af danske fangster vil også få betydning for forarbejdningsindustrien, især i Nordjylland, hvor store dele af landingerne af makrel, sild og industrifisk landes. Hvis aftalen mellem EU og UK også forhindrer landinger fra UK fartøjer i EU og fra EU-fartøjer i UK, vil der ske en forskydning i landingsmønsteret, men dette vil ikke kunne opveje tabet af landinger fra danske fartøjer i danske havne. Om der desuden vil komme et tab pga. handelsrestriktioner vil i høj grad afhænge af de generelle aftaler mellem EU og UK på handelsområdet. Desuden vil resultatet være, at nogle af de danske fartøjer vil blive solgt og dermed vil også følgeindustriene blive påvirket.

I Andersen et al (2017) analyseres også andre mindre dramatiske scenarier, herunder at noget af fiskeriet kan flyttes til NY-EU-farvand. Med de nuværende forekomster af makrel, sild og

industri-fisk og det begrænsede UK-fiskeri i NY-EU-farvande er det imidlertid ikke realistisk, at nogen scenarier vil betyde mindre end omkring 50% reduktion i fangstværdi for de berørte danske fartøjer, og tabet i bruttooverskud vil blive større.

Det afgørende bliver således, hvordan spillet om en ny fiskeri-aftale bliver. Det mest optimistiske scenarie er en aftale, som giver mulighed for at fiske som under den gældende fiskeripolitik, dvs. at danske og andre fartøjer i fremtiden kan fiske i UK-farvande, og at UK fortsætter med at indgå internationale kvoteaftaler efter de gældende principper. Det er imidlertid tvivlsomt, om dette bliver tilfældet, da UK formodentligt vil kunne opnå økonomiske fordele ved at udbygge sit fiskeri med henblik på at overtage det fiskeri i UK-farvande, der historisk er blevet gennemført af danske og andre NY-EU-fartøjer.

Kvotekonzentrationen i dansk fiskeri

Ved indførelsen af de omsættelige fiskerirettigheder opstår muligheden for, at der sker en økonomisk tilpasning, så der købes og sælges kvoter for at fremme den økonomiske effektivitet. Desuden vil den teknologiske udvikling indebære mere og mere effektive fartøjer. Begge forhold vil virke i retning af færre og færre fartøjer og også tilskynde til en kvotekonzentration, hvis reglerne muliggør dette. Da Folketinget vedtog lovgivningen om de omsættelige fiskerirettigheder, var der politisk opmærksomhed på, at der ikke måtte ske en for stor koncentration af kvoterne, se f.eks. Rigsrevisionen (2017). Folketinget gav ikke præcise anvisninger for, hvornår kvoterne var koncentreret på for få hænder, jf. også Rigsrevisionen (2017, p. 1), og reglerne for kvotekonzentrationen er løbende blevet justeret.

Rigsrevisionen (2017) har en række vurderinger af, i hvilket omfang intentionerne i lovgivningen er blevet fulgt, og om de administrative procedurer har været tilstrækkelige til, at de politiske intentioner har kunnet blive indfriet. Efterfølgende er der igangsat en række politiske initiativer med henblik på at stramme reglerne for kvotekonzentrationen i dansk fiskeri, herunder har Kammeradvokaten (2017) vurderet mulighederne for at gennemføre regler, der begrænser kvotekonzentrationerne.

Der kan være flere formål med at gennemføre stramninger af kvotekonzentrationsreglerne i dansk fiskeri, herunder ønsket om at der skal være flere og andre grupper af fartøjer, der skal tilgodeses i det eksisterende reguleringssystem med udbredt anvendelse om individuelle omsættelige kvoter. Andersen og Andersen (2017a,b) og Andersen et al (2017) har set på de økonomiske konsekvenser for fiskerierhvervet ved at gennemføre begrænsninger i omsætteligheden af kvoter, herunder at begrænse kvotekonzentrationen ved at stramme de nuværende regler.

Det fremgår af Andersen og Andersen (2017a,b), at en stramning af reglerne for at overtage kvoter gennem kvotehandler reducerer mulighederne for at tilpasse fiskeriet til de økono-

miske og tekniske muligheder, der er. De fartøjer, der bliver påvirket af en kvotebegrænsning, vil få reduceret omsætningen, men skal samtidigt bruge færre dage på havet, hvilket vil give en reduktion i omkostningerne. Nedgangen i omsætningen vil imidlertid være større end nedgangen i omkostningerne, og der vil således være et økonomisk tab. I det omfang, der er overskudkapacitet inden for de områder, hvor der bliver foretaget begrænsninger i kvotekonzentrationen, vil de frigjorte kvoter kunne fanges af andre fartøjer. Disse fartøjer må antages at være mindre effektive end de fartøjer, der pga. stramninger af kvotekonzentrationsreglerne må afgive kvoter, hvorfor nettoresultatet (det samlede økonomiske overskud) af en stramning af kvotekonzentrationsreglerne bliver et økonomisk tab for dansk fiskeri. I det omfang, der på de områder, hvor stramninger finder sted, ikke er kapacitet til at fiske de frigjorte kvoter, eller at det ikke er teknisk muligt eller økonomisk rentabelt for andre at fiske de frigjorte kvoter, vil resultatet være et yderligere økonomisk tab for dansk fiskeri samt en dårligere udnyttelse af de danske kvoter. Hertil kommer, at den teknologiske udvikling med mere og mere effektive fartøjer i sig selv tilsiger en øget kvotekonzentration, hvis økonomisk effektivitet er en målsætning.

Afslutning og fremtiden

Udviklingen i dansk fiskeri giver et tydeligt indblik i, hvad fiskeriregulering betyder. Hvis incitamenterne er fornuftigt sammensat, kan reguleringen være med til at sikre et erhverv gode rammer uden behov for offentlig støtte, samtidigt med at det er muligt at sikre en positiv ressourcerente. Men et resultat kan være en politisk set uønsket strukturudvikling med færre og mere effektive fartøjer, en koncentration af fiskeriaktiviteterne på færre aktører og en større koncentration i visse regioner, end hvad den almindelige teknologiske udvikling forårsager. Der kan således være en reel konflikt mellem økonomisk effektivitet og andre politiske mål. En udvikling med store økonomiske overskud (ressourcerente) kan også give anledning til at rejse spørgsmålet om, hvorvidt ressourcerenten burde gå til andre end fiskerne, f.eks. ved at indføre en ressourceafgift til staten. En sådan kan udformes på flere måder; f.eks. som en fangstafgift, en betaling ved tildeling af fangstrettigheder eller en løbende betaling for kvoterettigheden. Idet kvoterettighederne er tildelt for en årrække (i dag 16 år, mod tidligere otte år), kan der, ud over det politiske spørgsmål, være en række juridiske aspekter ved at indføre afgiftsordninger med en tids-horisont, der er mindre end 16 år.

Hvis det politiske mål er at sprede fiskeriaktiviteten ud på flere aktører og også at reducere den geografiske koncentration, er den mest effektive model at dele kvoterettigheder op i fartøjsgrupper, at begrænse fangstrettigheder pr. fartøj, at sætte begrænsninger på ejerforholdene i fiskeriet, herunder kapitalandele i selskaber, og at begrænse omsætteligheden af fiskerirettighederne. Dette vil dog samtidigt resultere i en reduktion af den økonomiske effektivitet og dermed i en mindre ressourcerente.

Andre udfordringer for dansk fiskeri er den stigende fokus i EU på havet som økosystem og dermed som leverandør af mange andre økosystemydelser end fiskeri. Landingsforpligtelsen er et eksempel på en nydannelse i fiskerireguleringen, der giver udfordringer, men som potentielt også kan forbedre rammerne for fiskeriet.

EU's fiskeris aktuelle og største udfordring er de nye rammer for fiskeriet under BREXIT. Dette er også vigtigt for Danmark. Et fiskeri uden adgang til de kommende UK-farvande vil resultere i et dansk fiskeri, der vil være betydeligt mindre end det nuværende, og i et fiskeri, hvor strukturen vil blive ændret markant som resultat af, at det især vil være det pelagiske fiskeri, der umiddelbart vil blive påvirket af begrænsninger.

LITTERATUR:

Andersen, P., J. L. Andersen, A. Hoff and L. Ståhl. (2017). The economic consequences for the Danish fishery following the United Kingdom's decision to leave the European Union. *IFRO Report 263*. Institut for Fødevarer- og Ressourceøkonomi, Københavns Universitet.

Andersen, J. L., & P. Andersen, (2017a). Ændringer af kvotekonzentrationsreglerne i dansk fiskeri: Økonomiske aspekter. *IFRO Udredning; nr. 2017/14*. Institut for Fødevarer- og Ressourceøkonomi, Københavns Universitet.

Andersen, J. L., & P. Andersen. (2017b). Ændringer i opgørelse af kvotekonzentrationslofter i dansk fiskeri: Generelle økonomiske aspekter. *IFRO Udredning; Nr. 2017/18*. Institut for Fødevarer- og Ressourceøkonomi, Københavns Universitet.

Andersen, J.L., P. Andersen og L. Ståhl (2017). Analyse af økonomiske konsekvenser ved en stramning af kvotekonzentrationsreglerne. *IFRO Udredning; Nr. 2017/23*. Institut for Fødevarer- og Ressourceøkonomi, Københavns Universitet.

Anderson, L.G. (1977). *The Economics of Fisheries Management*. The John Hopkins University Press. Baltimore and London. Eller senere udgave.

Clark, C. W. (1976). *Mathematical Bioeconomics: The Optimal Management of Renewable Resources*. John Wiley and Sons. New York. Eller senere udgave.

Danmarks Statistik (2017a): PRIS115: *Nettoprisindeks efter hovedtal*. www.statistikbanken.dk/PRIS115

Danmarks Statistik (2017b): FISK2: *Danske fartøjers landing af fisk efter fangstområde, landingsplads, enhed og fiskeart*. www.statistikbanken.dk/FISK2

Danmarks Statistik (2017c): FISK1: *Danske fiskefartøjer efter område, enhed, fartøjstype, længde og tonnage*. www.statistikbanken.dk/FISK1 (sidst besøgt 18/10-2017)

Danmarks Statistik (2017d): REGNFI01: *Fiskeri, resultatopgørelse og balance efter regnskabsposter*. www.statistikbanken.dk/REGNFI01

Danmarks Statistik (2017e): FIREGN1: *Regnskabsstatistik for fiskeri (total) efter fartøjslængde og regnskabsposter*. www.statistikbanken.dk/FIREGN1

Danmarks Statistik (2017f): UHV2: *Den samlede udenrigshandel efter im- og eksport, sæsonkorrigeret og land*. www.statistikbanken.dk/UHV2

EU (2013). EUROPA-PARLAMENTETS OG RÅDETS FORORDNING (EU) Nr. 1380/2013 af 11. december 2013 om den fælles fiskeripolitik.

Hoff, A., og H. S. Frost (2017). Langsigtede erhvervsøkonomiske konsekvenser af discardforbuddet. *IFRO Rapport; 256*. Institut for Fødevarer- og Ressourceøkonomi, Københavns Universitet.

Frost, H. og P. Andersen (2012). Vilde rigdomme. Pp. 93 – 98 i Andersen, P., I. Hendriksen, J. H. Petersen & H. Zobbe (RED.). *Hvordan ser verden ud?* DJØF Forlag.

Frost, H. og P. Andersen (2012a). Fiskeripolitikken i et langsigtet perspektiv. Kapitel 6 i *Fiskeriets Økonomi 2012*. Fødevarerøkonomisk Institut. Københavns Universitet.

Gordon, H. S. (1954). Economic theory and a common-property resource: the fishery. *Journal of Political Economy* 62, pp. 124-142.

Kammeradvokaten (2017). Notat om håndhævelse af kvotekonzentrationslofter. København, 29. september 2017.

Landbrugs- og Fiskeristyrelsen (2017a): *Antal beskæftigede i den danske fiskerisektor 2008-2013*. <http://webfd.fd.dk/stat/Faste%20tabeller/Beskaeftigelse/bniveaup3.html>

Landbrugs- og Fiskeristyrelsen (2017b): *Antal beskæftigede i den danske fiskerisektor 2002-2007*. <http://webfd.fd.dk/stat/Faste%20tabeller/Beskaeftigelse/bniveaup2.html>

Landbrugs- og Fiskeristyrelsen (2017c): *Antal beskæftigede i den danske fiskerisektor 2000-2001*. <http://webfd.fd.dk/stat/Faste%20tabeller/Beskaeftigelse/bniveaup.html>

Landbrugs- og Fiskeristyrelsen (2017d): *Værdien af Danmarks eksport af fisk og fiskeprodukter i tusind kroner fordelt på varegrupper 2007-2016*. <http://webfd.fd.dk/stat/Faste%20tabeller/Uhand10aar/XPvrd10aar.html>

Ravensbeck, L., E. Ståhl, J. L. Andersen og P. Andersen (2015). Analyse af de erhvervsøkonomiske konsekvenser af discardforbuddet. *IFRO Rapport 242*. Institut for Fødevarer- og Ressourceøkonomi, Københavns Universitet.

Rigsrevisionen (2017). *Rigsrevisionens beretning om kvotekonzentrationen i dansk fiskeri*, afgivet til Statsrevisorerne. August 2017. <http://www.rigsrevisionen.dk/media/2104613/kvotekonzentrationen-i-dansk-fiskeri.pdf>

Scientific, Technical and Economic Committee for Fisheries (STECF) (2017). The 2017 Annual Economic Report on the EU Fishing Fleet (STECF-17-12). Publications Office of the European Union, Luxembourg, 2017. https://stecf.jrc.ec.europa.eu/documents/43805/1820920/STECF+17-12+-+AER_JRC107883.pdf

Warming, J. (1911). Om grundrente af fiskegrunde. *Nationaløkonomisk Tidsskrift* 69, pp. 499-505.