



## Dansk fiskeri i europæisk belysning

Gustav Kristensen

[http://img.kb.dk/tidsskriftdk/pdf/nto/nto\\_0121-PDF/nto\\_0121\\_90888.pdf](http://img.kb.dk/tidsskriftdk/pdf/nto/nto_0121-PDF/nto_0121_90888.pdf)

pdf genereret den : 25-1-2006

# Dansk fiskeri i europæisk belysning

*Gustav Kristensen*

*Institut for Nationaløkonomi og Sociologi, Odense Universitet*

**SUMMARY:** *This article gives an outline of Danish fishery in a (North) European context. The period covered, 1964-83, is characterized by radical changes in three areas. First, the tendency to overfish certain areas and certain species has changed the composition of fish in the seas. Second, the fear of overexploitation and possibilities of extended use of the sea brought the states to extend their sovereignty over coastal areas. Third, the creation of a Common Market fishery policy has given a new tool of regulation. In this process of transformation the development has been relatively favorable to Danish fishery due to its great share of industrial fisheries and relatively unfavorably to German fishery due to its distant water fisheries.*

---

## **I. Indledning**

Ved 60-ernes begyndelse er det såvel teknisk som økonomisk muligt at udnytte så at sige alle jordens havområder, det være sig til fiskeri, sejlads, mineraludvinding fra kontinentalsoklen og mineraludvinding fra den dybe havbund og dens undergrund. Fra at fremstå som en fri og udtømmelig ressourcekilde bliver havets ydeevne i stigende grad opfattet som værende begrænset, og så påvirkelig af den menneskelige aktivitet, at det må underlægges et omfattende system af reguleringer.<sup>1</sup> Reguleringen af fiskeriet *udenfor* nationalstaternes jurisdiktion tog et opsving efter Anden Verdenskrig i form af en række internationale traktater, der især skulle forhindre overfiskning. Ved FN's første Havretskonference i Genève i 1958 pålægges det medunderskriverne at samarbejde om bevarelsen af havets levende ressourcer.<sup>2</sup>

Hermed er alle havene i realiteten underlagt bestemmelser om regulering.<sup>3</sup> Ikke

---

1. Sejlads er dog i de sidste godt 100 år blevet stadig mere frit. Stræder mindre end 6 sømil kan frit gennemsejles fra 1857-59 (fx Øresundstoldens ophævelse 1857). Havretskonventionen af 1958 giver ret til »uskadelig gennemfart« indenfor 3 sømilesgrænsen. Denne ret fastholdes ved indførelsen af en 200 sømiles økonomisk zone.

2. Danmark deltager således i Den nordvestatlantiske Fiskerikommission (ICNAF), Den nordøstatlantiske Fiskerikommission (NEAFC) og Den baltiske Fiskerikommission (Østersø-fiskerikommissionen).

3. Reguleringerne er dog kun bindende for de lande, der har ratificeret aftalerne.

# Dansk fiskeri i europæisk belysning

*Gustav Kristensen*

*Institut for Nationaløkonomi og Sociologi, Odense Universitet*

**SUMMARY:** *This article gives an outline of Danish fishery in a (North) European context. The period covered, 1964-83, is characterized by radical changes in three areas. First, the tendency to overfish certain areas and certain species has changed the composition of fish in the seas. Second, the fear of overexploitation and possibilities of extended use of the sea brought the states to extend their sovereignty over coastal areas. Third, the creation of a Common Market fishery policy has given a new tool of regulation. In this process of transformation the development has been relatively favorable to Danish fishery due to its great share of industrial fisheries and relatively unfavorably to German fishery due to its distant water fisheries.*

---

## **I. Indledning**

Ved 60-ernes begyndelse er det såvel teknisk som økonomisk muligt at udnytte så at sige alle jordens havområder, det være sig til fiskeri, sejlads, mineraludvinding fra kontinentalsoklen og mineraludvinding fra den dybe havbund og dens undergrund. Fra at fremstå som en fri og udtømmelig ressourcekilde bliver havets ydeevne i stigende grad opfattet som værende begrænset, og så påvirkelig af den menneskelige aktivitet, at det må underlægges et omfattende system af reguleringer.<sup>1</sup> Reguleringen af fiskeriet *udenfor* nationalstaternes jurisdiktion tog et opsving efter Anden Verdenskrig i form af en række internationale traktater, der især skulle forhindre overfiskning. Ved FN's første Havretskonference i Genève i 1958 pålægges det medunderskriverne at samarbejde om bevarelsen af havets levende ressourcer.<sup>2</sup>

Hermed er alle havene i realiteten underlagt bestemmelser om regulering.<sup>3</sup> Ikke

---

1. Sejlads er dog i de sidste godt 100 år blevet stadig mere frit. Stræder mindre end 6 sømil kan frit gennemsejles fra 1857-59 (fx Øresundstoldens ophævelse 1857). Havretskonventionen af 1958 giver ret til »uskadelig gennemfart« indenfor 3 sømilesgrænsen. Denne ret fastholdes ved indførelsen af en 200 sømiles økonomisk zone.

2. Danmark deltager således i Den nordvestatlantiske Fiskerikommission (ICNAF), Den nordøstatlantiske Fiskerikommission (NEAFC) og Den baltiske Fiskerikommission (Østersø-fiskerikommissionen).

3. Reguleringerne er dog kun bindende for de lande, der har ratificeret aftalerne.

desto mindre bliver presset på fiskebestandene så stort, at stadig flere lande ønsker at reservere større dele af havområdet for nationalstaternes egne fiskere.

Nationalstaternes ekspansion mod havet synes at nå et foreløbig balancepunkt ved en 200 sømiles fiskerigrænse.<sup>4</sup> For de europæiske stater, der indgår i De europæiske Fællesskaber, ledsages denne udvikling af en vis integration på fiskeriområdet, således at sideløbende med udelukkelsen fra tredjelands farvande dannes et fælles EF-hav indenfor 200 sømiles grænsen. Reguleringen og fordelingen af fiskeriet bliver et kompliceret fælles EF anliggende. Problemstillingen er specielt kompliceret, fordi der sideløbende skal være økologisk balance i havet, balance mellem de enkelte staters fiskerimulighed og balance på varemarkedet for fisk.

Formålet med denne artikel er at skildre dansk fiskeris situation i denne omvæltningssperiode sammenlignet med de øvrige EF landes.

## II. Overfiskningsproblemet

### 1. Enartsmodel

#### (a) Den maksimale vedvarende ydelse

En fiskebestand, der ikke er udsat for fiskeri, og som har stabile livsvilkår, vil indstille sig på en ligevægt, hvor antallet af fisk, der dør pr. tidsenhed, er lig med antallet af nytilkomne. Ved fiskeri vil færre fisk dø af alderdom eller som bytte for andre fisk. Den mindre bestand vil have en mere rigelig fødemængde af alger og smådyr til rådighed, hvorved fødselshyppigheden vil stige (dødeligheden blandt yngel vil falde). Den faldende naturlige dødelighed og den stigende tilvækst vil sammenlagt bevirke, at der bliver et overskud til fiskeri. I forhold til ligevægts-situationen fremkommer overskuddet altså ved en reduktion af bestanden (målt i vægt og ofte kaldet biomassen). Bliver bestanden for lille, vil antallet af nytilkomne falde, og overskuddet til rådighed for fiskeri vil igen falde. Ved at regulere fiskeriindsatsen er det muligt at regulere bestanden, så den giver det størst mulige vedvarende afkast (maximum sustainable yield, MSY). Figur 1 viser udbytte og bestand af torsk i Nordsøen som en funktion af fiskeriindsatsen.<sup>5</sup> Figuren antyder, at i forhold til 1978 fiskeriindsatsen efter torsk i Nordsøen vil det være optimalt (biologisk) at reducere fiskeriindsatsen til knap 40% af 1978

4. Dog vil denne komme til at følge linierne for fastlæggelsen af de økonomiske zoner, idet fiskerizonerne følger den økonomiske zone, men ikke omvendt. I visse tilfælde, hvor kontinentalsoklen er bredere end 200 sømil, kan den økonomiske zone udstrækkes til maksimalt 350 sømil.

5. Kilden er her E. Ursin (1980), der diskuterer et materiale fremlagt af ICES Roundfish Working Group (ICES C.M. 1979/G7). Biomassen er her den ynglende biomasse.

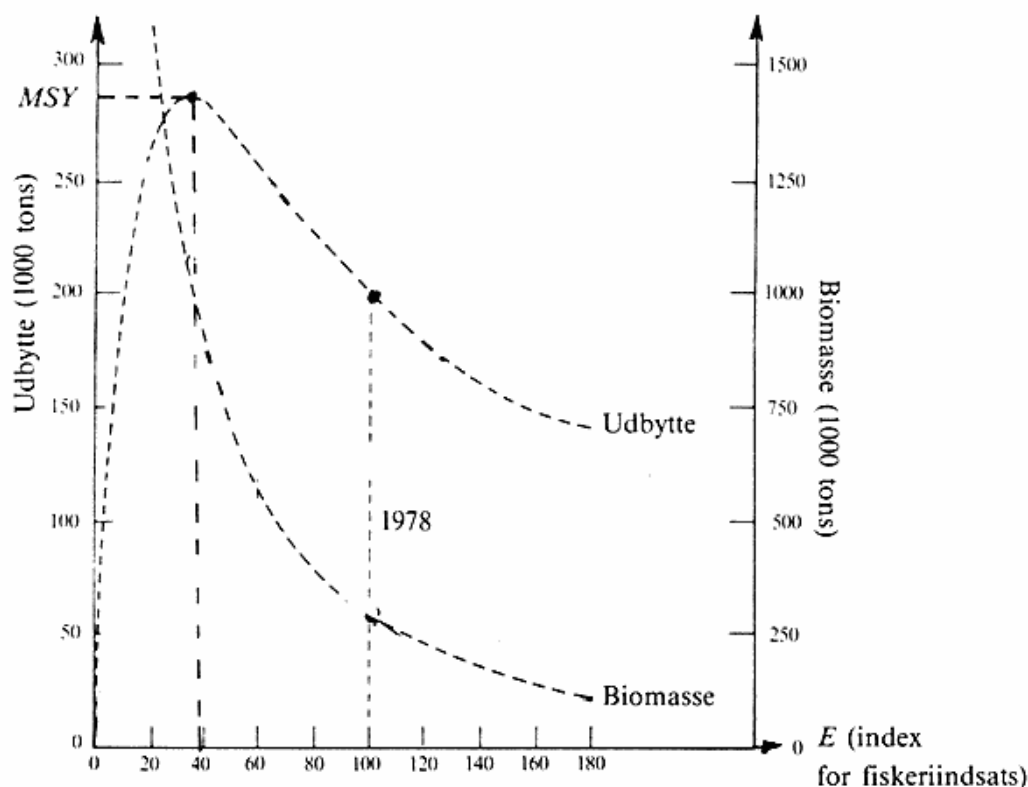


Fig. 1. Det vedvarende udbytte af Nordsøens torskebestand samt torskebestanden (biomasse) ses som en funktion af fiskeriindsatsen. Situationen i Nordsøen som skønnet af ICES er indtegnet for 1978.

niveauet.<sup>6</sup> Derved ville bestanden (biomassen) på langt sigt øges fra ca. 250.000 t til 1.000.000 t, og det årlige udbytte ville øges fra 200.000 t torsk til ca. 280.000 t.

(b) Den maksimale vedvarende »jordrente«

I figur 2 er fangstmængden multipliceret med prisen på torsk ( $P_{1978} = 1$ ). Det antages (forenklet), at prisen er udefra givet dvs. uafhængig af udbudet fra Nordsøen. Udbyttekurven kan nu betragtes som en omsætningskurve (TR). En (simpel) totalomkostningskurve (TC) fås ved at antage, at grænseomkostningerne

6. I fiskerikommissionens delbetænkning 1978 oplyses det s. 48, at det maksimale udbytte på længere sigt i Nordsøen nåes ved, i forhold til 1977 niveauet, at reducere fiskeriindsatsen for torsk til 38%, kuller til 64%, hvilling til 71%, sej til 63%, tunge til 50%, mens rødspættefiskeriet ikke skal reduceres.

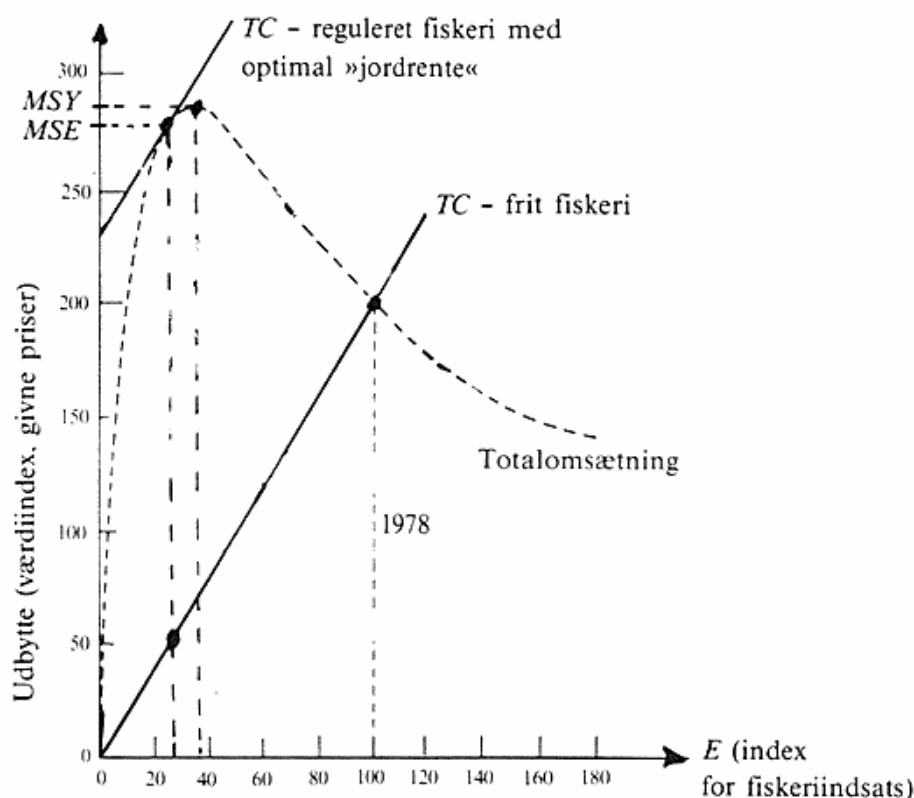


Fig. 2. Ved at multiplicere udbytte i mængder med en fast pris fås omsætningen som en funktion af fiskeriindsatsen. En forenklet totalomkostningskurve indlægges. Ved parallelforskydning af denne findes det økonomisk optimale fiskeri, der (ved positive grænseomk.) er lidt mindre end det biologisk optimale.

ved fiskeri er lig med gennemsnitsomkostningerne dvs.  $TC = cE$ , hvor  $E$  er fiskeriindsatsen, og  $c$  er enhedsomkostningerne.<sup>7</sup>

1978 antages at være en frikonkurrencesituation i langtidsligevægt. Fiskeriindsatsen er udvidet til det punkt, hvor  $TC = TR$ . Det samfundsøkonomisk mest rentable fiskeri er imidlertid ved det omfang, hvor  $dTR/dE = dTC/dE$ , eller hvor  $MR = MC (= c)$ .

I dette punkt opnåes den maksimale vedvarende »jordrente« (maximum sustainable economic rent) ved en fiskeriindsats, der er mindre end det biologisk optimale fiskeri.

7. Fremstillingen af den klassiske teori er her summarisk og søges holdt nær til den aktuelle situation i nordømrådet. For en omfattende og detaljeret diskussion af den matematiske model for optimal fiskeri kan henvises til Clark (1976) eller på dansk P. Andersen (1979).

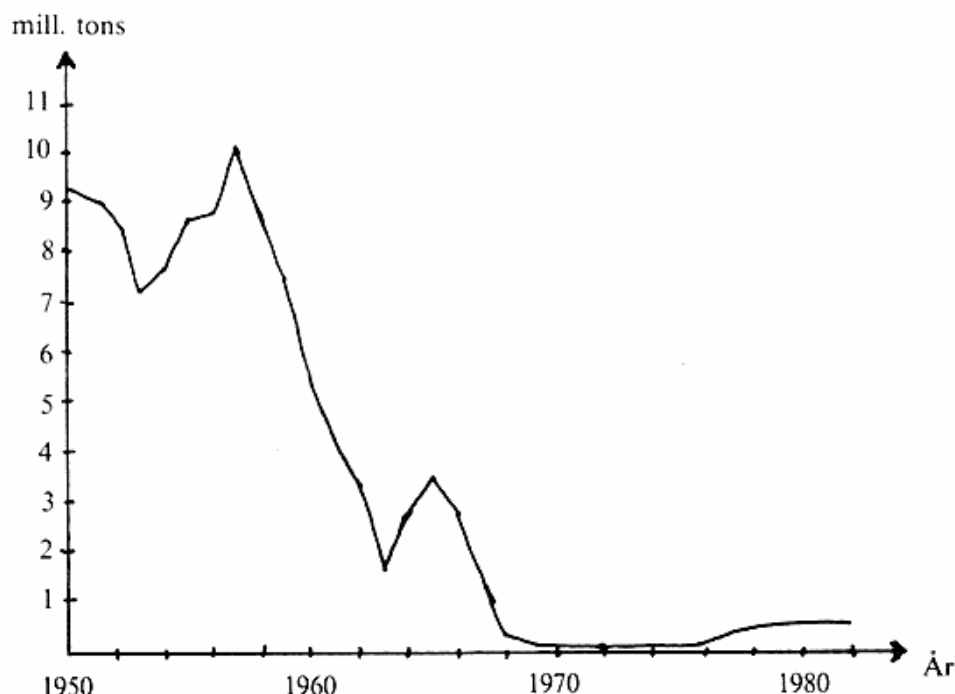


Fig. 3. Udviklingen i den norske sildebestand (biomasse) 1950-82. Bestanden opfiskes næsten totalt i perioden 1958-68.

Ved 60-ernes begyndelse var den nordeuropæiske fiskerflåde blevet stærkt effektiviseret med langtgående kuttere, anvendelsen af radar til lokalisering af fiskestimer samt anvendelsen af nettyper (fx snurpenot), der kan indfange en hel stime fisk. Den nye teknik gør det muligt at fange ca. 20 t i et træk.

For nogle fiskearter betød denne udvikling et markant fald i bestanden. Mest dramatisk var udviklingen i den norske sildebestand, der i perioden 1958-68 bogstaveligt talt opfiskes (jfr. fig. 3). En tilsvarende dog mindre markant udvikling sker for makrel, specielt ved det omfattende notfiskeri i 1966-69. Torskefiskeriet når et højdepunkt i det nordlige Atlanterhav i 1968/69. I 1978 er torskefiskeriet imidlertid kun 27% af 1968 fangsten i Nordvestatlanten og kun 82% af 1968 fangsten i Nordøstatlanten (incl. Nordsøen).

## 2. Flerartsmodeller og begrebet overfiskning

Fra begyndelsen af 70-erne er det teknisk muligt for det første (næsten totalt) at opfiske en bestemt fiskeart i et bestemt fiskevand, for det andet at regulere (bestemme) de enkelte arters relative mængdeforhold.

De enkelte fiskearter påvirker hinanden i det økologiske system, dels fordi nogle

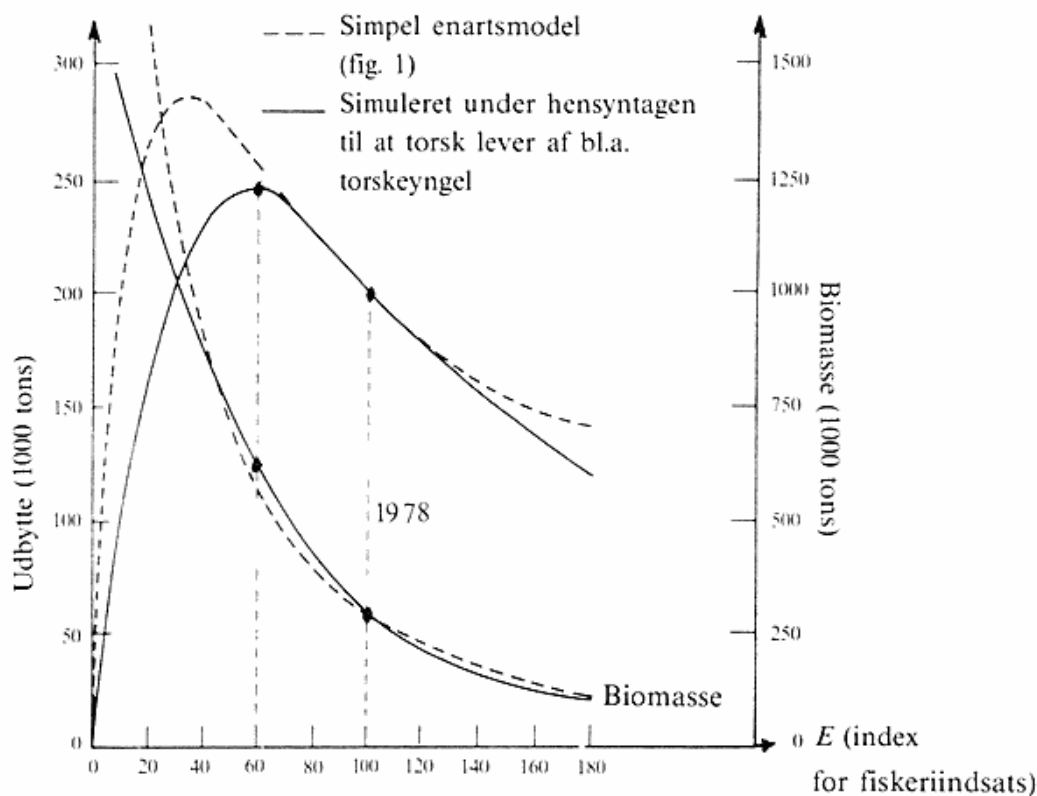


Fig. 4. Sammenhængen i figur 1 omregnes, idet der tages højde for samspillet mellem bestandene. Når befiskningen af torskebestanden lettes, vil flere store torsk fortære mindre torsk, hvorved stigningen i den i fig. 1 beregnede vedvarende ydelse ikke bliver så stor (Kilde: Ursin 1980).

fisk er rovfisk, og andre er byttefisk og dels fordi de konkurrerer om fælles fødekilder. Makrel og torsk er rovfisk som voksne. Makrellen æder torskefiskens yngel og mindre torskearter<sup>8</sup> (fx sperling). Da makrelbestanden var meget lav i 1968, flerdobledes bestanden af sperling. Torsken æder sin egen yngel og andre småfisk. På basis af resultaterne fra en hollandsk undersøgelse (Daan 1975) kan det beregnes, at Nordsøens torskebestand på 215.000 t i 1977 indtog 650.000 t føde, heraf 330.000 t fisk. Jo større torsken er, desto større er byttefiskene, og desto større er den *andel* af torskens føde, der er fisk, og størrelsen af byttefiskene stiger med torskens størrelse.

Ursin (1980) gennemregner funktionssammenhængen vist i fig. 1 og finder, at hvis der tages hensyn til samspillet mellem arterne bliver den optimale torskebe-

8. Torskefamilien omfatter foruden torsk også sej, kuller, hvilling, sperling o.a.



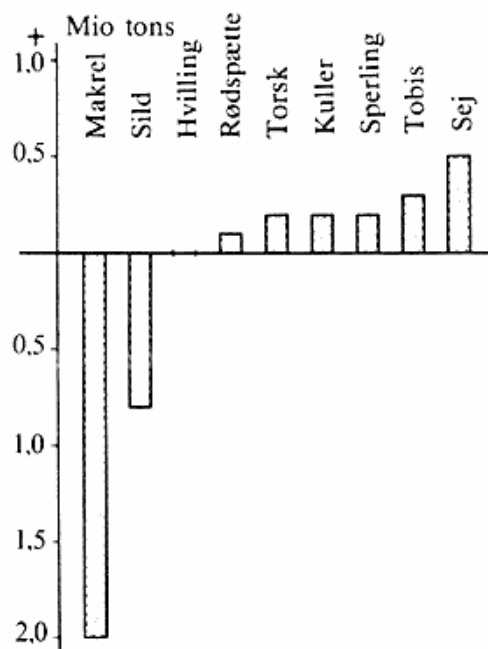


Fig. 5. Artsforskydningen for de vigtigste fiskebestande i Nordsøen 1960-70. (Gengivet efter J. Møller Christensen (1978)).

stand, det maksimale vedvarende udbytte og den optimale reduktion af fiskeriindsatsen mindre, end resultaterne fra en enartsmodel antyder. I beregningerne vist i fig. 4 indgår ikke fordelene ved en lille torskebestand for andre fiskearter, men alene torskefiskeriets betydning for torskebestanden.

Når rovfiskene befiskes hårdt, stiger mængden af byttefisk dvs. især små fisk (industrifisk). Samtidig med at bestanden af sild og makrel svandt ind i 60-erne, skete der en markant stigning i mængden af sej, tobis og sperling, jfr. fig. 5. Resultatet blev, at det samlede vægtudbytte fra Nordsøen *steg* i perioden 1960-76 til det dobbelte,<sup>9</sup> mens bestanden vægtmæssigt var stort set uændret (Ursin 1978).

Artsforskydningen bevirker, at der i Nordsøen bliver forholdsvis flere industrifisk og færre spisefisk. Ursin (1979) argumenterer for, at da torsken som spisefisk æder de fisk, der ellers går til fiskemel, så er torsken i fødekæden i virkeligheden placeret på samme niveau som kyllinger, der opfodres med fiskemel. Om fiskeri til menneskeføde skal fremmes på bekostning af industrifiskeri er derfor primært et spørgsmål, om man foretrækker at spise torsk fremfor kylling.

9. Alternative forklaringer til denne stigning kan være: tilfældig ophobning af store årgange, ændrede havtemperaturer, og at disse fiskeforekomster har været der hele tiden, men først blev opdaget da sild og makrelmængderne faldt (Ursin, 1977).

I en flerartsmodel som her skitseret for Nordsøen bliver spørgsmålet om »overfiskning« væsentligt mere kompliceret, end tilfældet er ved enartsmodeller. Optimalitet er nu ikke længere et spørgsmål om fangstvægt og omkostninger men også et spørgsmål om, hvor store mængder man får af en fiskeart ved at nedbringe en anden (andre) samt prisrelationerne mellem de enkelte fisketyper samt ændringen i disse relative priser, når det relative udbud ændrer sig. I en artikel fra 1977 skitserer Ursin et forslag til en optimal udnyttelse af Nordsøens ressourcer, der indebærer, at rovfisk som torsk, kuller og makrel befiskes hårdt, idet mindstemålene sænkes, til gengæld lettes fiskeriet for visse byttfisk (rødspætter), for hvilke mindstemålet øges.

Et modstykke til denne flerartspolitik er Kommissionens fastsættelse af fangstkvoter (TAC, total allowable catch), der primært er baseret på enartsmodeller. En målsætning for Kommissionen er det dog at skabe mulighed »for forvaltning omfattende flere arter, når der er skabt et fastere videnskabeligt grundlag herfor«. (KOM (79) 687, 21. nov.).

### III. EF-landenes situation i forandringsprocessen 1964-82

Forandringsprocessen for europæisk fiskeri i perioden 1964-82 har to hovedkomponenter. For det første bevirker den tekniske udvikling med et mere intensivt fiskeri, at arts- og alderssammensætningen for fisk i Nordvestatlanten og Nordøstatlanten (incl. Nordsøen) ændres så der bliver relativt flere små fisk og relativt færre store fisk til konsum. Denne udvikling slår igennem på europæisk fiskeri i perioden 1968-1972. Den anden komponent er udvidelsen af fiskerigrænserne, der begynder i 1964 med udvidelse til 6 sømil<sup>10</sup> og slutter i 1977 med en 200 sømiles fiskerigrænse. Ændringer i fiskerigrænserne bliver først egentlig mærkbare efter 1977, idet tidligere udvidelser enten var af ringe betydning eller ledsaget af permanente eller midlertidige ordninger, der tillod fortsættelse af traditionelt fiskeri.

#### *1. Virkningerne af ændringer i arts- og alderssammensætning*

I det vesteuropæiske fiskerimonster synes det danske og det vesttyske fiskeri at udgøre to yderpunkter. Den vesttyske fiskerflåde er sammensat af meget store langtrækkende kuttere, der i slutningen af 60-erne havde et stort fjernfiskeri af

---

10. Den europæiske fiskerikonvention fra 1964 giver nationalstaterne ret til en 6 sømiles fiskerigrænse. I området 6-12 sømil kan medunderskrivere af konventionen fortsat fiske i samme omfang som i perioden 1953-62, forudsat at de gør krav på det ved udvidelsen til 12 sømil.

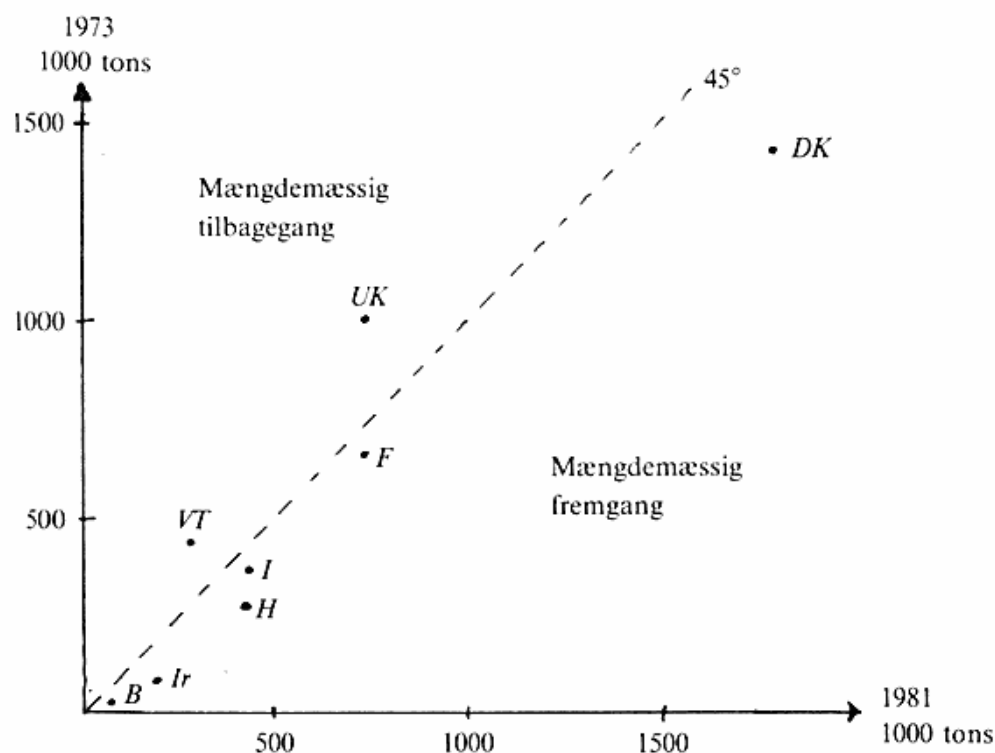


Fig. 6a. Fiskefangsten i 8 EF-lande målt i vægt i 1973 og 1981.

konsumfisk (torsk og sild) i Nordvestatlanten. På skibene skete der en vis bearbejdning (rensning og nedfrysning) af den indfangne fisk således at kiloprisen for det hjemførte var ret høj.

Danmarks fiskeri sker i slutningen af 60-erne med en fiskeriflåde bestående af (efter europæisk målestok) ret små skibe, der fisker nær de danske kyster. En stor del af den fisk, der fanges, er industrifisk, der aftages af fiskemelsfabrikker beliggende især på den jyske vestkyst. Fiskemelet anvendes til dyrefoder i Danmark eller eksporteres (hovedsagelig til Vesttyskland). I slutningen af 60-erne da bestandene af (voksne) torsk, sild og makrel befiskes meget stærkt, sker der et kraftigt tilbageslag for det vesttyske fiskeri, mens det danske industrifiskeri får stor fremgang. Den mængdemæssige fremgang for industrifiskeriet ledsages i 1972-73 af en prisfremgang, fordi der sker et brat fald i Perus fiskeri af industrifisk på grund af overfiskning.

Nedgangen i Nordatlantens konsumfisk og fremgangen for industrifisk bevirker, at den vesttyske fiskeriflåde må indskrænke, mens den danske kan udvide. Hertil kommer, at de stigende oliepriser fra 1972 rammer fjernfiskeri hårdere end nærfiskeri. Disse effekter viser sig allerede i begyndelsen af 70-erne, altså allerede

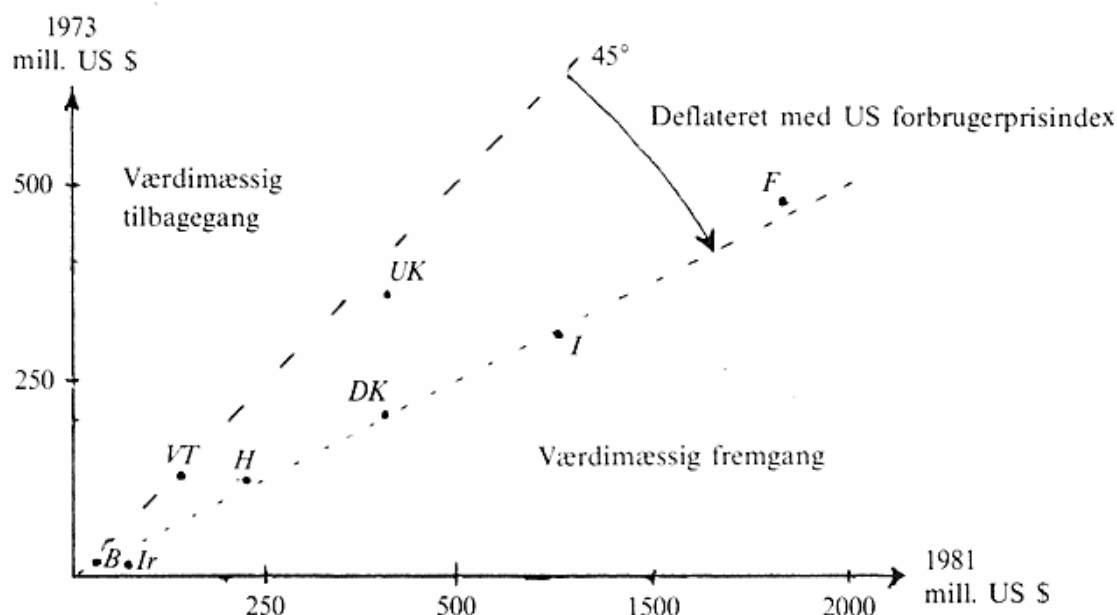


Fig. 6b. Fiskefangsten i 8 EF-lande målt i US \$ i 1973 og 1981. I 1973 var verdensmarkedspriserne på fisk relativt høje på grund af Perus fejlslagne fiskeri. Værdien af den danske fangst er relativt lav fordi ca. 75% af fangsten er industrifisk.

inden Danmark, Storbritannien og Irland indtræder i EF, inden fiskerigrænserne effektivt udvides, og inden kvoteordningen i Nordatlanten træder i kraft (i NWA 1973 og i NEA 1975).

## 2. Virkningerne af udvidede fiskerigrænser

Med udvidelsen af fiskerigrænserne i 70-erne bliver de lande, der har en relativ stor del af deres fiskeri i tredjelandes farvande, ramt hårdest. Islands udvidelse af fiskerigrænserne (50 sømil 1972, 200 sømil 1975) rammer især Vesttyskland og Storbritannien og med indførelsen af 200 sømiles fiskerigrænse (næsten globalt 1977) er det fortrinsvis Vesttyskland der rammes.

Tabel 1 viser fordelingen af EF-fiskeri i relation til en situation med en 200 sømiles fiskerigrænse. Bortset fra Irland er Danmark det land der i 1973 har den største del af sit fiskeri inden for »egne« grænser. Storbritannien taber næstmest, men har det største potentielle indenfor »egne« grænser, idet den samlede fangst inden for Storbritanniens områder (ved en deling efter sokkelområde) er større end den britiske fiskerflådes samlede fangst. Storbritannien er derfor i modsæt-

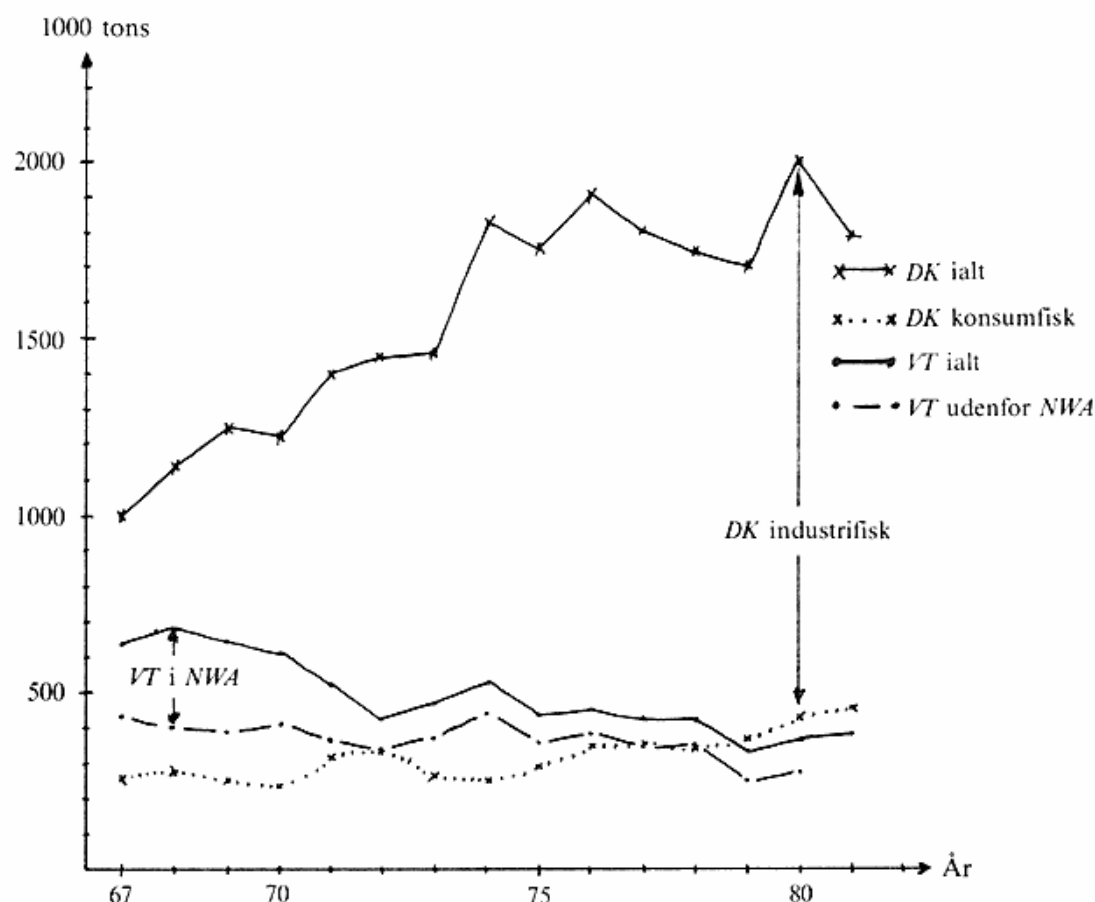


Fig. 7. Udviklingen i dansk og vesttysk fiskeri. Danmark ekspanderer især takket være industrifiskeriet. Vesttyskland indskrænker især p.g.a. nedgang i fiskeriet i Nordvestatlanten.

ning til Vesttyskland i den situation, at det kan søge kompensation for tab i tredjelandes farvande inden for »egne« grænser.

#### IV. Udviklingen af en sammenhængende EF fiskeripolitik 1970-83

Ved Fællesmarkedets oprettelse i 1958 var der ikke udstukket en særskilt fiskeripolitik. I Romtraktatens art. 38.1 nævnes fiskeriprodukter som en undergruppe af landbrugsvarer og er som sådan omfattet af Romtraktaten.

I 1970, formentlig under indtryk af den forventede udvidelse af Fællesmarkedet med nye medlemmer (Storbritannien, Irland, Danmark og Norge), vedtog EF's

Tabel 1. Pct. zonefordeling af den mængdemæssige fangst i 1973.

|                | Udenfor<br>den nye<br>EF-zone<br>i tredje-<br>lands vand | Indenfor<br>den nye<br>EF-zone i<br>andre med-<br>lemmers vand | Indenfor<br>EF-zonen<br>i eget<br>vand | Samlet<br>fangst<br>(1000 t) |
|----------------|----------------------------------------------------------|----------------------------------------------------------------|----------------------------------------|------------------------------|
| Vesttyskland   | 68                                                       | 27                                                             | 5                                      | 418                          |
| Storbritannien | 36                                                       | -                                                              | 63                                     | 1.049                        |
| Italien        | 34                                                       | -                                                              | 66                                     | 290                          |
| Frankrig       | 27                                                       | 46                                                             | 27                                     | 594                          |
| Belgien        | 16                                                       | 31                                                             | 53                                     | 49                           |
| Danmark        | 14                                                       | 18                                                             | 68                                     | 1.453                        |
| Holland        | 3                                                        | 61                                                             | 36                                     | 220                          |
| Irland         | -                                                        | 10                                                             | 90                                     | 80                           |
| EF             | 27                                                       | 20                                                             | 53                                     | 4.153                        |

Kilde: *The Economist*, Aug. 28, 1976.

ministerråd en fiskeripolitik, der bestod af en fælles markedsordning for fiskevarer og en fælles strukturpolitik for fiskerisektoren. Da Storbritannien, Irland og Danmark blev optaget i Fællesskabet 1. januar 1973, blev de nærmere vilkår for udviklingen af en fælles EF fiskeripolitik aftalt i tiltrædelsesakten. Ifølge denne gælder markedsordningen, mens den fælles strukturpolitik udskydes.

Under indtryk af den globale accept af princippet om en 200 sømiles økonomisk zone opfordrer ministerrådet i 1976<sup>11</sup> medlemslandene til ved en koordineret procedure at udvide deres fiskerigrænser ved Nordsøen og Nordatlanten til 200 sømil. Denne udvidelse får først og fremmest betydning for relationerne til tredjelande, som nu udelukkes fra zonerne. Fællesskabet får eneret<sup>12</sup> til at indgå aftaler på fiskeriområdet med tredjelande. Aftaler med tredjelande består af to hovedelementer, nemlig for det første hvor meget hver part må fiske indenfor modpartens fiskeriterritorium,<sup>13</sup> og for det andet hvor meget hver part må fiske af en fælles bestand indenfor egne fiskerigrænser. (fx EF-Norge).

Med ministerrådsmødet 1976 sker der tilsyneladende en styrkelse af bestræbelserne på at tilgodese den lokale befolknings interesse i områder, der er særligt

11. Haag-aftalen af 3. nov. 1976 består af 8 dokumenter, hvoraf kun et er offentliggjort. De øvrige er (april 1983) ikke tilgængelige for offentligheden.

12. Kun i fiskerispørgsmålet er Fællesskabet enekompetent. I andre internationale aftaler er der blandet representation, dvs. at såvel Fællesskabet som de enkelte EF-lande er medlemmer og har forhandlingsret.

13. Dette reguleres fra 1978 ved et licenssystem.

afhængige af fiskeriet. Disse områder defineres som Grønland, Irland og det nordlige Storbritannien. For Grønland uddybes dette senere til at betyde, at Grønlands fiskere indenfor »eget« vand kan fiske så meget, de har kapacitet til. I 1977, hvor Nordsoen var blevet EF hav og derfor taget ud af Den nordøstatlantiske Fiskerikommissions ansvarsområde og endnu ikke underlagt EF reguleringer, opstår der et tomrum i reguleringen af fiskeriet. Fællesmarkedets generelle linie er da, at der ikke må fiskes mere i 1977 end i 1976 (stand still-ordningen). Der er en sildekvote, men der er ikke en torskekvote. Der indføres et forbud mod sperlingfiskeri i den såkaldte sperlingkasse mellem Skotland og 0-meridianen.

I tiltrædelsestraktaten bestemmes det, at kompetencen til at regulere fiskeriet overgår til Fællesskabet senest det sjette år efter tiltrædelsen. Dette opfattes af de fleste EF lande på den måde, at reguleringen af fiskeriet på EF plan skal begynde 1. januar 1978.<sup>14</sup> Derfor udarbejder Kommissionen et forslag til regulering af EF's fiskeri fra denne dato.

Mens 8 af de 9 EF lande tilslutter sig Kommissionens forslag på ministerrådsmødet i januar 1978, går Storbritannien imod, hvorfor en egentlig fælles fiskeripolitik ikke kan påbegyndes.

De 8 EF lande beslutter imidlertid at indføre kvotebestemmelser i den nationale lovgivning (Berlinforliget) afpasset efter Kommissionens foreslåede totale fangstmængde (TAC, total allowable catch). Industrifiskeriet bliver *ikke* reguleret ved kvoter, til gengæld reduceres den tilladte bifangst af konsumfisk i industrifiskeriet fra 20 til 10%. Denne reduktion kan blive belastende for dansk industrifiskeri, dels fordi det er vanskeligt at undgå bifangst, og dels fordi bifangsten af konsumfisk er med til at øge industrifiskeriets rentabilitet.

Storbritannien indfører i 1978 en række nationale beskyttelsesforanstaltninger herunder en udvidelse af sperlingkassen til også at omfatte området ud til 2 meridianen. Denne udvidelse finder Domstolen er i strid med EF traktaten.<sup>15</sup>

EF's fiskerflåde er i sidste halvdel af 70-erne stærkt overdimensioneret i forhold til de foreliggende fangstmuligheder, og der sker derfor i disse år (med statstilskud) en omlægning og indskrænkning af fiskerflåden. Den danske fiskerflåde ekspanderer i 70-erne, men på grund af den stigende anvendelse af kvoter (og som følge heraf en vis social uro blandt fiskerne) begynder den danske stat fra 1977/78 at give tilskud til midlertidig oplægning af både, definitiv oplægning samt modernisering af fartøjer.<sup>16</sup> I 1979<sup>17</sup> bemyndiges fiskeriministeren til at regulere dansk

14. Domstolen fastslår i dom af 3. juli 1979, at overgangsperioden udløb den 31. dec. 1978. (EFT 1979 nr. C 199).

15. Domstolens dom af 10. juli 1980 (EFT 1980 nr. C 199).

16. Lovt. A 1977 p. 695. Lovt. A 1978 p. 764. Lovt. A 1978 p. 764. Lovt. A 1979 p. 63. Lovt. A 1979 p. 450. Lovt. A 1980 p. 741.

17. Lovt. A 1979 pp. 565-567.

fiskeri ved licens, og fra 1980<sup>18</sup> kræves der i Danmark særlig tilladelse til at anvende nybyggede både til erhvervsfiskeri. En parallel politik føres i de øvrige EF lande, dog er nedtrapningen af flådekapaciteten særlig stor i Vesttyskland og Storbritannien.

Med virkning fra 1982<sup>19</sup> fornyes markedsordningen fra 1970, og i januar 1983<sup>20</sup> lykkes det omsider EF-landene at nå til enighed om en samlet fiskeripolitik med tre hovedpunkter:

1. Markedsordning for fisk.
2. Bevarelse og forvaltning af fiskeressourcerne.
3. Tilpasning af fiskeriets kapacitet og forbedring af fiskeriets produktivitet.

#### *1. Markedsordningen for fisk*

Markedsordningen for fisk er en parallel til markedsordningerne for landbrugsvarer og har til formål at sikre markedets stabilitet, forbedre fiskeriets rentabilitet, tilpasse udbudet til markedskravene og sikre producenterne en rimelig indkomst. Disse mål skal nåes, samtidig med at »redelig konkurrence« er til stede.

Markedsordningerne virker primært ved at stabilisere priserne på fisk og fiskeprodukter. Ordningen forudsætter, at der oprettes producentorganisationer<sup>21</sup> i de enkelte medlemslande til at administrere ordningen.

Prisstabiliseringen sker ud fra en *orienteringspris*, der fastsættes ved sæsonens start. Orienteringsprisen fastsættes af Rådet på basis af noteringer på repræsentative engrosmarkeder eller repræsentative havne i de sidste tre sæsoner forud for fangstsæsonens start, herudover indgår fra juni 1982 også en vurdering af den forventede udvikling i produktion og efterspørgsel.

*Tilbagebetalingen* er den mindstepris, som medlemmer af producentorganisationerne må sælge til og fastsættes som en procent af orienteringsprisen. Den fisk, fiskerne ikke kan sælge til mindstepriserne, aftages af producentorganisationerne mod en godtgørelse til fiskerne.

Som støtte til producentorganisationerne yder medlemslandene<sup>22</sup> en »finansiel udligning« til disse organisationer. Udligningen var frem til 1982 en bestemt procentsats af orienteringsprisen. Fra 1983 aftrappes udligningsbeløbet procentvis

---

18. Lovt. A 1980 p. 1090. Lovt. A 1981 p. 1053.

19. EFT 1981 nr. L 379.

20. EFT 1983 nr. L 24.

21. I Danmark: Danske Fiskeres Producent-organisation stiftet af Dansk Havfiskeriforening og Dansk Fiskeriforening.

22. Dog refunderes beløbet fuldt ud af EF med fradrag for indtjening ved videresalg til fx fiskemel.



med overskudsproduktionens procentvise størrelse for at øge producentorganisationernes interesser i at begrænse overskudsfiskeriet.

I en nærmere fastlagt overgangsordning ydes der tilskud<sup>23</sup> fra medlemslandene til administrationsudgifterne for producentorganisationerne.

Tilbagetagningen udgjorde i årene 1979, 1980 og 1981 henholdsvis 2.5, 3.4 og 4.1 procent af fangsten af konsumfisk i EF. Procenttallene virker ikke alarmerende på aggregeret niveau, men går vi ned i de bagvedliggende tal, fremgår det, at Storbritannien tilbagetrak knap 30.000 t makrel i 1981, og at Danmark i de første 10 mdr. af 1982 tilbagetrak godt 6.000 t sild. Da fiskeressourcen udmærket kan opbevares i havet, må en del af tilbagetrækningen opfattes som et spild. Markedsordningen virker her delvis til skade for bevaringsmålsætningen, idet den beskyttelse af bestanden, der ligger i at et stort udbud trykker markedsprisen, er fjernet.

I markedsordningen ses handel med tredjelande som et element i markedsstabilisering. For at undgå forstyrrelser på grund af lave pristilbud på fisk fra tredje lande, anvender EF en *referencepris* for de enkelte fiskearter. Er importprisen lavere end referenceprisen, kan importen standses, begrænses eller pålægges en *udligningsafgift*, der er lig med forskellen mellem importprisen og referenceprisen. På eksportsiden kan EF yde eksporttilskud, *restitution*. Restitutionen er i princippet lig med forskellen mellem priserne indenfor Fællesskabet og verdensmarkedspriserne.

Forsøget via markedsordninger at stabilisere markedet for fisk kan i vid udstrækning sammenlignes med de forsøg, der har været på internationalt at regulere verdensmarkedet for en række råvarer af speciel interesse for u-landene. Disse indgreb er blevet kritiseret på en række punkter, der også har en vis relevans for fiskeriet.

Opkøb til oplagring eller destruktion kan mindske producenterne egen interesse i at begrænse produktionen.<sup>24</sup> Denne anke er særlig alvorlig, hvis overfiskning er et problem. Ændringen i reglerne ved de nye markedsordninger fra 1982 tager i et vist omfang højde for denne ulempe.

En anden ulempe er at prisstabiliseringer har en tendens til at blive asymmetriske, idet det som regel vil være lettere at forsvare en mindstepris, fordi varen altid kan destrueres. Derimod er det vanskeligere at forsvare en maksimumspris, fordi en knap vare ikke altid kan bringes til veje i de ønskede mængder. EF's markedsordning indeholder denne skavank.<sup>25</sup> Asymmetrien kan være inflations-

23. Der refunderes af EF med 50%.

24. At Rådet er opmærksom på dette problem fremgår fx af Rådets forordning (EØF) nr. 100/76 art. 9.1.

25. Forholdsregler ved stærkt stigende forbrugerpriser er ikke nævnt i Rådsforordningen fra 1970, men medtaget i 1976 (EFT nr. L 20) og 1981 (EFT nr. L 379), de er dog intetsigende.

fremmende, idet omkostningsniveauet har en tendens til at stige ved høje priser. I dårlige tider kan det være vanskeligt at presse omkostningsniveauet tilsvarende ned, og der vil da være et politisk pres for at hæve mindstepriserne for at kunne dække omkostningerne.

En tredje ulempe ved en mindstepris er, at selvom ordningen virker prisstabiliserende, kan den virke indkomstdestabiliserende, idet øget udbud ikke automatisk ledsages af lavere pris.

Disse ulemper må naturligvis opvejes mod ønsket om at sikre fiskerbefolkningen en rimelig indkomst og sikre markedsstabilitet.

EF's markedsordning ligner som nævnt en række internationale råvareaftaler i deres virkemåde. Der er derfor et vist modsætningsforhold mellem den (rå-)varestabiliseringspolitik EF fører indadtil og den, der føres i relation til u-landene. På internationalt plan er der en klar tendens til at gå bort fra indgreb i prismekanismen for i stedet at stabilisere indkomsten direkte. Dette sker fx i Stabex-ordningen,<sup>26</sup> hvor EF-landene yder AVS-staterne en finansiell overførsel ved indtægtsnedgang fra en råvareeksport til EF-landene.

En råvare som fisk adskiller sig fra andre »landbrugsråvarer« ved, at den kan opbevares i havet, hvor den ikke alene kan »lagres« men ovenikøbet har karakter af at være en investering, fordi den er selvreproducerende. »Oplagringen« støder imidlertid på det problem, at i et frit fiskeri er det ikke sikkert, at den der foretager investeringen også får udbyttet. På EF niveau kan dette problem imidlertid løses fx ved at indføre et licenssystem for fiskeri. Dvs. problemet løses via EF's strukturpolitik.

## *2. Bevaringen og forvaltningen af fiskeressourcerne*

I 1983 videreføres kvoteordningerne. Det anbefales, at regulering af fiskeriet primært sker ved indførelse af licensordninger. Herudover anvendes det arsenal af reguleringsmetoder, der i øvrigt står til rådighed. Af speciel dansk interesse kan nævnes, at der indføres en »brislingekasse«<sup>27</sup> ud for den jyske vestkyst, hvor brislingefiskeri er forbudt. Forbudet tilsigter at beskytte sildeyngel mod at blive fanget som bifangst til brislingefiskeriet. »Brislingekassen« var en dansk modydelse for en større sildekvote.

## *3. Kapacitetstilpasning m.v.*

De foranstaltninger EF-landene anvendte til kapacitetstilpasning frem til 1983 føres videre med den forskel at Fællesskabet nu dækker 50% af udgifterne.

---

26. Lomé-konventionen AVS-EØF.

27. EFT 1983 nr. L 24.

Herudover giver Fællesskabet et 50% tilskud til forsøgsfiskeri samt tilskud til akvakultur. Med den fælles fiskeripolitik synes grundlaget for en mere effektiv styring af havets ressourcer at være lagt.

### V. Konklusion

Den ca. 20 årige periode fra 1964-1983 har været præget af meget store omvæltninger på fiskeriets område, primært fordi den tekniske udvikling har gjort det muligt at udnytte og overudnytte alle verdenshave.

Udviklingen har bevirket at anvendelsen af enartsmodeller i fastlæggelsen af den maksimale vedvarende ydelse for en fiskebestand ikke længere er anvendelig, men må afløses af flerartsmodeller. I betragtning af hvor kort et åremål disse modeller har været anvendt og hvor spinkelt og usikkert datagrundlaget for disse modeller endnu må være (jfr. usikkerheden ved fx makroøkonomiske modeller), er det næppe urimeligt at sige, at vi idag savner grundlag for at føre en »optimal« fiskeripolitik. Denne vurdering forstærkes af, at den biologiske balance i optimal-situationen skal sammenholdes med den markedsmæssige balance, hvilket bevirker, at prisrelationerne mellem de enkelte arter ikke kan betragtes som udefra givet. Denne på flere områder store usikkerhed bevirker, at fiskeriproblemer i højere grad bliver behandlet som politiske problemer end egentlig økonomiske.

I den store omvæltningsproces har dansk fiskeri klaret sig overraskende godt. Der er to grunde hertil. For det første har dansk fiskeri ikke fundet sted i de områder af Nordatlanten, hvor de store tab af fiskerimuligheder har fundet sted. For det andet har Danmark, næsten som det eneste EF-land, drevet et omfattende industrifiskeri, der af flere grunde har haft fremgang.

EF's markedspolitik er (i lighed med hvad der også er sket for en række råvareaftaler) blevet teknisk forbedret specielt efter 1982. Der synes imidlertid endnu at være et skridt frem til den stabiliseringsordning, der af mange anses for at være den mest avancerede nemlig Stabex-ordningen, der stabiliserer indkomsten uden at gribe ind overfor prismekanismen.

### Litteratur

Andersen, J. 1978. *Dansk fiskeri - et truet erhverv. Introduktion til politiske og økonomiske modsætninger i dansk fiskeri*. Roskilde.

Andersen, K. P. og E. Ursin, 1977. A Multi-

species Extension to the Beverton and Holt Theory of Fishing, with Accounts of Phosphorus Circulation and Primary Production. *Meddelelser fra Danmarks fiskeri- og havundersøgelser*, bd. 7, pp. 319-435.

Herudover giver Fællesskabet et 50% tilskud til forsøgsfiskeri samt tilskud til akvakultur. Med den fælles fiskeripolitik synes grundlaget for en mere effektiv styring af havets ressourcer at være lagt.

### V. Konklusion

Den ca. 20 årige periode fra 1964-1983 har været præget af meget store omvæltninger på fiskeriets område, primært fordi den tekniske udvikling har gjort det muligt at udnytte og overudnytte alle verdenshave.

Udviklingen har bevirket at anvendelsen af enartsmodeller i fastlæggelsen af den maksimale vedvarende ydelse for en fiskebestand ikke længere er anvendelig, men må afløses af flerartsmodeller. I betragtning af hvor kort et åremål disse modeller har været anvendt og hvor spinkelt og usikkert datagrundlaget for disse modeller endnu må være (jfr. usikkerheden ved fx makroøkonomiske modeller), er det næppe urimeligt at sige, at vi idag savner grundlag for at føre en »optimal« fiskeripolitik. Denne vurdering forstærkes af, at den biologiske balance i optimal-situationen skal sammenholdes med den markedsmæssige balance, hvilket bevirker, at prisrelationerne mellem de enkelte arter ikke kan betragtes som udefra givet. Denne på flere områder store usikkerhed bevirker, at fiskeriproblemer i højere grad bliver behandlet som politiske problemer end egentlig økonomiske.

I den store omvæltningsproces har dansk fiskeri klaret sig overraskende godt. Der er to grunde hertil. For det første har dansk fiskeri ikke fundet sted i de områder af Nordatlanten, hvor de store tab af fiskerimuligheder har fundet sted. For det andet har Danmark, næsten som det eneste EF-land, drevet et omfattende industrifiskeri, der af flere grunde har haft fremgang.

EF's markedspolitik er (i lighed med hvad der også er sket for en række råvareaftaler) blevet teknisk forbedret specielt efter 1982. Der synes imidlertid endnu at være et skridt frem til den stabiliseringsordning, der af mange anses for at være den mest avancerede nemlig Stabex-ordningen, der stabiliserer indkomsten uden at gribe ind overfor prismekanismen.

### Litteratur

Andersen, J. 1978. *Dansk fiskeri - et truet erhverv. Introduktion til politiske og økonomiske modsætninger i dansk fiskeri*. Roskilde.

Andersen, K. P. og E. Ursin, 1977. A Multi-

species Extension to the Beverton and Holt Theory of Fishing, with Accounts of Phosphorus Circulation and Primary Production. *Meddelelser fra Danmarks fiskeri- og havundersøgelser*, bd. 7, pp. 319-435.

- Andersen, P. 1979. *Fiskeriøkonomi*. Esbjerg.
- Clark, C. W. 1976. *Mathematical Bioeconomics: The Optimal Management of Renewable resources*. London.
- Daan, N. 1975. Consumption and Production in North Sea Cod, *Cadus Morhua*: An Assessment of the Ecological Status of the Stock. *Neth. J. Sea Res.* 9: 24-55.
- De europæiske Fællesskaber, 1973. Traktater om oprettelse af De europæiske Fællesskaber. Traktater om ændring af disse Traktater. Dokumenter vedrørende Tiltrædelsen.
- De europæiske Fællesskabers Tidende* (EFT).
- FAO. *Yearbook of fishery statistics*.
- Fiskerikommissionen. 1978. *Delbetænkning afgivet den 24. okt. af Fiskerikommissionen*.
- Grolin, J. og Finn Laursen, 1982. *Ret eller magt på havet*. København.
- Kristensen, Gustav, 1979. Beskatning af dybhavets nodulminer. *Økonomi og Politik* 53: 320-332.
- Kristensen, Gustav, 1981. *Havets Økonomi*. København.
- Kristensen, Gustav, 1983. *Dansk fiskeri i nordeuropæisk sammenhæng*. Odense.
- Lovtidende A.
- Lovtidende C.
- Møller Christensen, J. 1980. *Havets økopolitik. Forstår forskerne og politikerne hinanden?* København.
- OECD. *Review of Fisheries in OECD member countries*. Paris.
- Ursin, E. 1977. Kan Nordsøfiskeriet fordobles? *Fisk og hav* - 77, pp. 3-9. Danmarks fiskeri- og havundersøgelser.
- Ursin, E. 1978. Samspillet mellem fiskearterne. *Fisk og hav* - 78, pp. 3-7. Danmarks fiskeri- og havundersøgelser.
- Ursin, E. 1979. Nordseemodell. Eine neue Grundlage für die Regulierung der Fischerei. *Information für die Fischwirtschaft*, nr. 1, pp. 3-9. Der Bundesforschungsanstalt für Fischerei in Hamburg.
- Ursin, E. 1980. Some Consequences of Increasing the Cod Stock in the North Sea. Danmarks fiskeri- og havundersøgelser. Paper, 1-11.
- Warming, J. 1911. Om »Grundrente« af Fiskegrunde. *Nationaløkonomisk Tidsskrift*, pp. 499-505.