

## Fiskeripolitisk redegørelse 1997 af 4/2 98 (Redegørelse nr. R 14).

Fødevareministeren (Henrik Dam Kristensen):

### 1. INDLEDNING

Danmark hører til blandt verdens betydelige fiskerinationer. Vi befinder os samtidig i en tid, hvor den globale udviklingen inden for fangst, forarbejdning og afsætning af fiskeprodukter hastigt ændrer forudsætningerne for erhvervet. Dansk fiskeri kan ikke være upåvirket heraf, og Regeringen ønsker med redegørelsen at styrke helhedsopfattelsen af fiskerisektorens udviklingsmuligheder for at skabe størst mulig klarhed om vilkårene for fiskerisektorens udvikling nu og frem til år 2002, når EU's fiskeripolitik revideres eventuelt i et udvidet Fællesskab.

Redegørelsen er opbygget i tre dele. Kapitel 2 – 4 beskriver de fiskeripolitiske rammebetingelser og det biologiske grundlag for forvaltningen. Kapitel 5 – 7 beskriver forvaltningen og de væsentligste problemområder. I kapitel 8 angives Regeringens vurdering af de væsentligste problemområder, strategiske mål og konkrete indsatsområder for fiskeripolitikken i de kommende år.

Redegørelsen er vedlagt 4 bilag med en mere uddybende beskrivelse af I) den biologiske rådgivning, II) fiskerityper, III) discardproblematikken og IV) dansk fiskeri 1996.

### 2. FISKERIPOLITIKKENS RAMMER

#### 2.1 De internationale rammebetingelser

##### *Ressourcepolitikken*

Fiskeripolitikken skal respektere et overordnet forvaltningsgrundlag vedtaget i FN og i en række multilaterale og bilaterale aftaler. Disse overordnede forvaltningsrammer omfatter såvel internationalt farvand som nationale fiskerizoner.

De vigtigste globale konventioner er,

1. FN's havretskonvention fra 1982, som opstiller de overordnede betingelser for udnyttelsen af de levende marine ressourcer på det åbne hav uden for national jurisdiktion og i de nationale fiskerizoner, herunder retningslinierne for internationalt samarbejde,
2. FAO's aftale fra 1993, om fiskerifartøjers overholdelse af internationale bevarelses- og forvaltningsforanstaltninger på det åbne hav,

3. FN-aftalen fra 1995, om fælles fiskebestande og stærkt vandrende fiskebestande. Aftalen omfatter fiskebestande, som lever i et område, der omfatter flere nationale fiskerizoner, eller som vandrer mellem flere nationale fiskerizoner og internationalt farvand,
4. FAO's adfærdskodeks for ansvarligt fiskeri fra 1995, som omfatter retningslinier for bl.a. fiskeriaktiviteter, herunder udvikling af selektive redskaber med henblik på at undgå discard, fiskeriforvaltning, kontrol, handel, akvakultur og fiskeriforskning.

FAO's adfærdskodeks er i modsætning til de øvrige konventioner ikke retligt bindende, men tillægges stor politisk betydning ved udformningen af de fremtidige forvaltningskriterier, da den opstiller en række regler for god forvaltningsskik, som skal sikre en bæredygtig udnyttelse af havets levende ressourcer.

I FAO drøfter man løbende, hvordan principperne og retningslinierne i kodeksen kan omsættes til operationelle forvaltningskriterier.

Herudover foregår der en løbende overvågning af den globale fiskeriforvaltning i FN's Kommission for Bæredygtig Udvikling (CSD), og fiskeri forventes at blive et af hovedtemaerne på Kommissionens møde i 1999. Her vil man sætte fokus på overkapaciteten i verdens fiskerflåder og drøfte hvordan man kan reducere discard. Beslutningen om Kommissionens fremtidige arbejdsprogram vil blive truffet endeligt på FN's generalforsamlings særlige samling, som finder sted i juni måned 1997.

Regionalt er det nyligt afholdte midtvejsministermøde i Bergen mellem miljø- og fiskeriministre fra landene omkring Nordsøen et eksempel på, at fiskeripolitikken skal ses i et bredt perspektiv. Formålet med dette møde var at drøfte samspillet imellem fiskeri og havmiljø med henblik på at sikre en bæredygtig udvikling og en udnyttelse af de levende marine ressourcer under hensyntagen til behovet for at beskytte det marine økosystem.

For så vidt angår den regionale fiskeriregulering spiller de internationale fiskeriforvaltningsorganisationer en stor rolle. Størstedelen af bestandene på det åbne hav i Nordatlanten og i Østersøen forvaltes gennem multilaterale aftaler. Disse organisationer er i færd med at analysere hvorledes de senere års globale aftaler kan implementeres i fiskeriforvaltningen.

### Handel

Udviklingen i den danske fiskerisektor er afhængig af de internationale vilkår, for afsætning af fiskeprodukter. Handelen med fisk og skaldyr er kun i begrænset omfang påvirket af GATT/WTO's liberaliseringer, og der er ikke i øjeblikket mange initiativer for at nedsætte toldsatserne på fisk. På længere sigt må det forventes, at der vil opstå et voksende pres for lavere markedspriser på fiskeprodukter, og at tolden vil blive nedsat.

### Støtteordninger

I forbindelse med oprettelsen af WTO er der i denne organisation etableret en overvågning af medlemslandenes støtteordninger for at sikre at der ikke gennem subsidier lægges hindringer i vejen for den internationale samhandel. De støtteordninger, der anvendes i Danmark, herunder EU ordninger, har et strukturelt sigte og er tilladt inden for WTO.

### 2.2 EU's forvaltningskompetence

EU's kompetence på fiskeriområdet følger af Romtraktatens bestemmelser. Traktaten indeholder ikke et særskilt afsnit om fiskeri, men de regler, der findes om landbruget, artiklerne 38-47, gælder også for fiskeriet.

Rammerne for den fælles fiskeripolitik er fastlagt i en række forordninger, vedtaget af Ministerrådet, som omfatter følgende hovedområder:

- Ressourcepolitikken, som indeholder principperne for udnyttelsen af de marine ressourcer i og udenfor EU-farvand og principperne for fordelingen af ressourcerne mellem medlemslandene.
- Markedspolitikken
- Struktur og støttopolitikken

EU har kompetencen til at indgå internationale aftaler på fiskeriområdet i bl.a. FN, FAO og de regionale forvaltningsorganisationer som f.eks. Den Internationale Baltiske Fiskerikommission.

### 2.3 Den danske forvaltningskompetence

#### Ressourcer

Medlemslandene har indenfor EU's fælles rammer ansvar for at påse overholdelse af de fælles fiskeriregler, og de har kompetencen til at forvalte de fangstmængder, de har fået tildelt og fastlægge regler for deres udnyttelse.

Ministeren bemyndiges i *administrationsloven* (L 482/96), til at fastsætte de regler, der er nød-

vendige for at gennemføre EU's forordninger på fiskeriområdet.

De overordnede målsætninger for den nationale reguleringspolitik er fastsat i *lov om regulering af fiskeriet* (lbk 904/93). Det fremgår her, at fangststressorcerne i videst muligt omfang skal udnyttes efter en samlet planlægning. I forbindelse hermed skal der lægges vægt på ressourcernes bevaring, ressourcernes rationelle, herunder sæsonmæssigt bedste udnyttelse samt økonomiske og beskæftigelsesmæssige hensyn inden for fiskerierhvervet.

I loven pålægges ministeren at udarbejde retningslinjer for fiskeriets udøvelse. Loven anfører, at der bl.a. kan anvendes følgende instrumenter:

- Opdeling af de disponible fangstmængder tidsmæssigt og på farvande.
- Fordeling af fangstmængder på fartøjer.
- Fastsættelse af maksimal fisketid, antal landinger og mængder pr. landing.
- Krav om tilladelse for at kunne deltage i givne fiskerier.

Reguleringsloven stiller endvidere krav om tilladelse for at fartøjer kan registreres som erhvervsfiskerifartøjer. Herved har ministeren mulighed for at styre kapaciteten i fiskerflåden.

*Lov om saltvandsfiskeri* (lbk 798/93) indeholder hjemmel til en række regelsæt, der er national kompetence. Det drejer sig om fiskeriregler vedrørende især det kystnære fiskeri samt lyst- og fritidsfiskeri. Desuden drejer det sig om kravene til erhvervsfiskeristatus. Reglerne om erhvervsfiskeristatus er indført for at sikre de givne ressourcer for det erhvervmæssige fiskeri og har derfor sammenhæng med de hensyn, der varetages via reguleringsloven både for reguleringen af det udøvende fiskeri og for kapacitetsreguleringen af fiskerflåden. Hovedreglen er, at kun personer, der har 3/5 af deres personlige indtægt ved fiskeri, har ret til at drive selvstændigt fiskeri og eje fiskerifartøjer. Fiskeri kan også drives i selskabsform, når mindst 2/3 af deltagerne er erhvervsfiskere.

Reglerne for fiskeri i ferske vande findes i *lov om ferskvandsfiskeri*, (L 330/92).

#### Marked

Ministerens bemyndigelse til at fastsætte regler for anvendelsen af EU's markedsordning for fiskerivarer og akvakulturprodukter følger af administrationsloven. Markedsordningen administreres direkte på grundlag af EU-forordningerne.

*Lov om førstegangsomsætning af fisk* (L 285/94) sikrer bl.a. gennemsigtigheden på markedet. Dette sker gennem det af loven etablerede bevillingssystem for førstehandsomsættere, der modvirker handel med såkaldte »grå/sorte« fisk.

#### *Struktur- og støttepolitik*

Lov om strukturforanstaltninger vedrørende fiskerisektoren (L 483/96) omfatter foruden den danske medfinansiering af EU's støtteordninger også visse rent nationale ordninger. Den vigtigste af disse er ordningen for støtte til yngre fiskeres førstegangsetablering.

### 3. FISKERISEKTORENS SÆRLIGE PROBLEMER

Fiskeriet afviger på en række punkter fra andre former for ressourceudnyttelse, og især følgende hovedproblemer er fremtrædende og særlige for sektoren:

1. Da udnyttelsesretten normalt ikke er knyttet til et egentligt ejerskab til ressourcen, har den enkelte fisker kun ringe tilskyndelse til at holde sig tilbage i sit fiskeri. Begrænsningen i fiskerens aktivitet er således ikke økonomisk begrundet, men i hovedsagen regelstyret. Tilsvarende er kapaciteten i fiskerflåderne vanskelig at tilpasse til fangstgrundlaget. Der er ingen naturlig økonomisk mekanisme, der tilsiger den enkelte fisker at tage hensyn til balancen mellem fangstgrundlaget og indsatsen af fartøjer.
2. Fangstmetoderne er meget lidt selektive med utilsigtede fangster af ikke-målarter og af undermålsfisk til følge.
3. Den biologiske rådgivning vil ofte være forsinket i forhold til den faktiske bestandsudvikling, hvilket har betydning for præcisionen, ikke mindst når bestandsniveauet er lavt. En anden svaghed er, at rådgivningen ikke omfatter bevaringsmæssige og økonomiske konsekvenser af alternative fangstmetoder.

Løsningen af disse problemer er af grundlæggende betydning for forvaltningen.

### 4. FORSKNING OG RÅDGIVNING OM FISKERIFORVALTNING

Få politikområder er som fiskeripolitikken afhængig af forskning og rådgivning. Beslutningerne om hvorledes havets ressourcer skal udnyttes vil imidlertid altid være betinget af samspillet mellem en forskningsbaseret rådgivning og de principper, der ligger til grund for fiskeriforvaltningen.

Tilpasningen af EU's fiskeriforvaltning vil grundlæggende være påvirket af de forskningsmæssige resultater. Ved udviklingen af fiskeripolitikken vil især bevaringshensyn, fordelingspolitiske hensyn og ønsket om administrative systemer, der i højere grad sikrer en sammenhæng mellem forvaltningsmålene og deres opfyldelse, være centrale elementer.

Til brug for de danske fiskeripolitiske overvejelser om disse forhold er der behov for en forskningsbaseret rådgivning om, hvorledes udmøntningen af forskellige forvaltningssystemer vil påvirke dansk fiskeri, idet der skal tages hensyn til en bæredygtig, effektiv og kvalitetsorienteret udnyttelse af ressourcerne gennem hele fangst- og forarbejdningsskæden.

Fiskeriforskningen er et relativt lille forskningsområde i Danmark. Samlet anvendes ca. 175 mio. kr. årligt til fiskeriforskning, hvilket svarer til ca. 2 % af det offentlige forskningsbudget. Hovedparten af forskningen og rådgivningen på området foregår ved Danmarks Fiskeriundersøgelser. Den resterende mindre del af forskningen er spredt på en lang række institutioner, herunder universitetsinstitutter, hvis primære formål ikke er fiskeriforskning.

Med henblik på at styrke organiseringen og prioriteringen af fiskeriforskningen nedsattes i 1996 et udvalg med professor Hans E. Zeuthen som formand til udarbejdelse af en national delstrategi for fiskeriforskningen, der vil komme til at indgå i den samlede nationale strategi for forskningen i Danmark.

Betænkningen fra udvalget ventes at foreligge i sommeren 1997. Som grundlag for udarbejdelsen af betænkningen er der i efteråret 1996 gennemført en international evaluering af den danske fiskeriforskning.

Dannelsen af Fødevarerministeriets Rådgivende Forskningsudvalg den 1. januar 1997 udgør et andet vigtigt initiativ med henblik på den fremtidige prioritering af fiskeriforskningen. Udvalget, hvori repræsentanter for fiskerierhvervet og fiskeriforskningen er repræsente-

ret, skal rådgive fødevareministeren om anvendelsen af ministeriets samlede forskningsbevilling, herunder bevillingerne til fiskeriforskning.

## 5. BÆREDYGTIGT FISKERI

Fiskeriforvaltningen skal gennem en balanceret anvendelse af vores vidgrundlag og de rette forvaltningsinstrumenter skabe et bæredygtigt og økonomisk rationelt fiskeri. I det følgende vil kompleksiteten i denne problemstilling blive beskrevet og de væsentligste problemområder vil blive trukket frem.

### 5.1 EU's forvaltning

Rammerne for EU's ressource- og bevaringspolitik er fastlagt i Rådets forordning nr. 3760 fra 1992 (Grundforordningen). Den fælles fiskeripolitik skal revideres igen i 2002.

Forordningen fastlægger instrumenterne for en rationel og ansvarlig udnyttelse af de marine ressourcer. Samtidig fastlægger forordningen kriterierne for fordelingen af fangstmulighederne mellem medlemslandene og den fastsætter visse undtagelser fra princippet om fri og lige adgang til farvande (adgang til landenes 12 sømilezoner samt Shetlandskassen).

Ressource- og bevaringspolitikken indeholder følgende hovedelementer:

- Adgangsregulering.
- Indsatsstyring.
- TAC/kvoteregulering.
- Tekniske bevaringsforanstaltninger.
- Andre forvaltningsinstrumenter.
- Kapacitetsstyring.
- Kontrolregler.

#### *Adgangsregulering*

Den fælles fiskeripolitik bygger på et princip om fri og lige adgang for fællesskabsfartøjer til EU-området. Som en midlertidig undtagelse (1983-2002) fra dette princip er adgangen til farvande i 12-sømilezonen begrænset til regionale fiskere og fiskere med et traditionelt fiskeri i området.

#### *Indsatsstyring*

Grundforordningen giver mulighed for at regulere fiskeriet ved hjælp af indsatsstyring. I 1996 gennemførte EU en regulering af adgangsforholdene til farvandene vest for de britiske øer.

Fra 1. januar 1998 kan der forventes en ordning for regulering af fiskeriindsatsen i Øster-

søen. Formålet er, at gennemføre Sveriges og Finlands integration i den fælles fiskeripolitik ved, at den gældende overgangsordning med licenssystemer afløses af en ordning med fartøjslister over de fartøjer, der har adgang til at fiske i Østersøen. Rådet vil senere kunne fastsætte grænser for fiskeriindsatsen i de omfattede fiskerier, hvis den biologiske situation tilsiger dette. Medlemsstaterne vil skulle sikre en efterfølgende kontrol af fiskeriindsatsen for egne fartøjer.

#### *TAC/kvoteregulering*

Fastlæggelsen af de samlede tilladte fangstmængder (TAC) og fordelingen heraf på medlemslande i form af kvoter er et centralt element i den fælles fiskeripolitik. TAC/kvotestystemet skal sikre, at bestandene ikke overudnyttes, og systemet indeholder tillige fordelingen af fangstmuligheder mellem medlemslandene. Hovedparten af TAC'erne fordeles på kvoter mellem medlemslandene efter en fast procentnøgle, »den relative stabilitet«.

#### *Tekniske bevaringsregler*

De tekniske bevaringsforanstaltninger fastsætter mindstemål for fisk og regler for fiskeredskabernes maskestørrelse og anvendelsesområde for at øge selektiviteten i fiskeriet, og dermed beskytte fiskeynglen og begrænse fangsten af arter, som ikke har kommerciel interesse.

#### *Andre forvaltningsinstrumenter*

Grundforordningen giver tillige mulighed for at belønne anvendelsen af fiskeredskaber og fiskeimetoder, der er særlig bevaringsvenlige. Tanken er at lade fiskerne få del i den bevaringsmæssige gevinst ved anvendelse af bevaringsvenlige redskaber ud over de minimumskrav, der er fastlagt i EU's fiskeriregler.

Fra kvoteåret 1997, har EU taget et nyt forvaltningsinstrument i anvendelse, nemlig fleksibel forvaltning af kvoterne ved årsskiftet. Ordningen omfatter foreløbig kun få arter. Den giver mulighed for dels, at ikke opfiskede kvoter overføres til efterfølgende år dels, at der kan fiskes ind i et efterfølgende kvoteår.

Grundforordningen giver ligeledes mulighed for fastsættelse af flerårige forvaltningsmål for de enkelte fiskebestande med henblik på at sikre en bæredygtig langsigtet udnyttelse og give fiskeriet bedre muligheder for planlægning.

### Kapacitetsstyring

EU-Kommissionen har vurderet, at en betydelig nedskæring af kapaciteten er nødvendig af hensyn til fiskebestandene og fiskerierhvervets overlevelse på længere sigt. Kommissionen fremlagde i 1996 forslag til væsentlige nedskæringer i medlemslandenes fiskerflåder i en kommende 6-årsperiode.

Rådet vedtog den 15. april 1997 beslutningen (FUP IV) om reduktionen i EU's fiskerflåder i de kommende år.

Beslutningen indebærer reduktioner på 30 % og 20 % for fartøjskategorier, der fisker på henholdsvis truede bestande og overfiskede bestande. Programperioden løber fra 1. januar 1996 til 31. december 2001. Det blev endvidere besluttet, at tilgang af ny kapacitet skal modsvares af kapacitetsafgang.

Fartøjskategorierne under 12 m – undtagen trawlere, er ikke omfattet af reduktionskravene.

### Kontrolregler

EU's retningslinier for overvågning af fiskeriet er fastlagt i Kontrolforordningen (Rfo 2847/93). Ansvar for kontrollen af fiskeriet påhviler de enkelte medlemslande og omfatter følgende hovedområder:

- fiskeriinspektion og -overvågning,
- registrering og kontrol af fangster,
- kontrol af de tekniske regler.

I Danmark er Fiskeridirektoratet ansvarlig myndighed for overvågningen af fiskeriet, og forestår bl.a. arbejdet med kontrol, registrering af fangster og udstedelse af licenser.

### Revisionen af EU's fiskeripolitik

EU's fiskeripolitik skal vurderes i år 2001, og der skal i år 2002 tages stilling til en revision, hvor følgende hovedspørgsmål forventes at indgå:

- Forvaltningspolitikens tilpasning til de nye internationale fiskeri- og miljøkonventioner, hvor der stilles krav om, at forvaltningen sker på et bæredygtigt grundlag.
- Anvendelsen af Grundforordningens forvaltningsinstrumenter.
- Overvejelser om de fordelingspolitiske aspekter, dvs. spørgsmålet om »relativ stabilitet« og fastholdelsen af de nationale 12 sømilezoner.
- Mulighederne for en regionalisering af fiskeripolitikken.

## 5.2 Den danske fiskeriforvaltning

### 5.2.1 Vurdering af de danske reguleringsmetoder

De nationale reguleringer skal styre udnyttelsen af kvoterne bl.a. under hensyn til en løbende tilpasning til markedet for fisk. Herved opnås den bedste værdiudnyttelse af fisken samtidig med, at industrien opnår den mest rationelle udnyttelse af produktionsapparatet. På markedet for forsk fisk opnår forbrugerne mulighed for løbende at få frisk fisk.

Reguleringerne rummer et væsentligt element af fordelingspolitik. Forskellige reguleringer har ofte forskellige konsekvenser for de enkelte fartøjsgrupper.

Det danske reguleringssystem er i hovedsagen baseret på en sæsonmæssig opdeling af kvoterne. For eksempel afsættes der en andel af en given kvote til hvert kvartal. Opdelingen kombineres med, at der for de enkelte fartøjer fastlægges rationer for, hvor meget hvert fartøj må fiske inden for en kortere periode.

Til systemet er knyttet en løbende overvågning, hvor den samlede udnyttelse af kvoterne og fangstudviklingen løbende følges for at sikre balance i forhold til de afsatte mængder til de enkelte perioder. Hvis der er udsigt til, at en given periodemængde ikke vil blive fisket op, vil fartøjsrationerne typisk blive forhøjet. Hvis der omvendt er udsigt til overudnyttelse af periodekvoterne, sættes rationerne ned.

Det traditionelle reguleringssystem har en meget generel karakter i forhold til enkeltfartøjerne. Samtlige fartøjer kan som udgangspunkt deltage i alle fiskerier og løbende skifte fra det ene fiskeri til det andet. Dette vanskeliggør til en vis grad styringen af fiskeriet, fordi det på forhånd er vanskeligt at forudsige hvor mange fartøjer, der vil deltage i de enkelte fiskerier. På den anden side er det med til at fremme fleksibiliteten og mobiliteten i det samlede fiskeri.

Systemet har en række svagheder. Det gælder først og fremmest rationsordningerne med de korte perioder og skiftende rationsstørrelser, som ikke giver den enkelte fisker tilstrækkelig mulighed for selv at tilrettelægge fiskeriet over en længere periode. Muligheden for løbende at kunne skifte fiskeri kan tillige medføre et periodevist pres i visse fiskerier, der ikke er hensigtsmæssigt. Samtidig medfører rationsprincippet, at fartøjerne kan støde mod et fangstloft og derfor må smide fisk over bord.

Der har i en årrække været ført drøftelser med fiskeriets organisationer om alternative reguleringsformer og der har i de seneste år

været gennemført reguleringsforsøg i flere fiskerier.

Følgende andre reguleringsformer har været drøftet:

#### *Individuelle omsættelige fartøjskvoter*

Det vil sige en opdeling af den samlede kvote til en kvote til hvert fartøj, kombineret med mulighed for at fartøjerne indbyrdes kan sælge og købe kvoter af hinanden. Muligheden for at kunne disponere over en kvote i et helt år, giver i princippet fartøjerne mulighed for en bedre planlægning. Også risikoen for udsnid skulle reduceres.

Reguleringsformen blev især drøftet i 1980'erne, men har ikke vundet tilslutning i fiskerierhvervet. Der er i dele af erhvervet blandt andet peget på, at omsætteligheden af kvoterne vil medføre en kraftig koncentration i flådestrukturen omkring få dominerende enheder. Erfaringer fra andre lande, hvor reguleringsformen anvendes, styrker denne opfattelse. Der har ikke været gennemført forsøg med reguleringsformen i Danmark.

#### *Årsmængder*

Ved regulering med årsmængder fordeles de samlede kvoter til mængder for hele året til de enkelte fartøjer. Mængderne til de enkelte fartøjer kan være baseret på fartøjets historiske fiskeri, på tekniske karakteristika som f.eks. fartøjslængde eller en kombination heraf.

Med årsmængder får fartøjerne mulighed for at planlægge fiskeriet for hele året på et kendt grundlag. Der indbygges ikke omsættelighed i årsmængderne og risikoen for en strukturel uønsket udvikling forhindres dermed i princippet.

En ulempe ved reguleringformen er en vis ufleksibilitet, fordi et fartøj som udgangspunkt er bundet til et givent fiskeri året igennem. Dette vil blive oplevet uheldigt for fartøjer, der plejer at skifte fiskeri i løbet af sæsonerne. Der er endvidere risiko for, at den samlede kvote ikke udnyttes fuldt ud fordi uopfiskede dele af en årsmængde ikke umiddelbart kan fiskes af andre fartøjer. En udvidet anvendelse af den i EU indførte årsfleksibilitet vil medvirke til at løse dette problem.

Efter forsøg anvendes reguleringer med årsmængder i torskefiskeriet i Østersøen, hvor en del af kvoterne reguleres efter dette princip. Reguleringsformen har desuden i flere år været den fremherskende i silde- og makrelfiskeriet.

Ikke mindst i sidstnævnte er erfaringerne forholdsvis positive. Dette hænger i høj grad sammen med, at der her er tale om få og specialiserede fartøjer.

#### *Indsatsregulering*

Ved indsatsregulering lægges der begrænsning på fiskeriindsatsen, eventuelt i form af et samlet antal tilladte dage på havet, og ikke på selve resultatet af fiskeriet, som det finder sted nu. Indsatsregulering forventes først og fremmest at kunne bidrage til en mere hensigtsmæssig ressourceudnyttelse, fordi hele fangsten i princippet må bringes i land inden for de tilladte havdage. For de enkelte fartøjer bør fiskeriet i princippet kunne ske mere rationelt, fordi fangstrejserne kan gøres mere effektive, når der ikke skal tages hensyn til en ration.

Indsatsregulering i blandede fiskerier indebærer, at antallet af havdage skal afvejes efter hvor hård en belastning de forskellige fiskebestande, der indgår i det blandede fiskeri kan tåle. Hvis den ene art i det blandede fiskeri er på et kritisk niveau indebærer bæredygtighedsprincippet, at antallet af havdage indrettes efter hvad denne art kan tåle. Andre – mindre belastede arter i det blandede fiskeri kan så ikke udnyttes fuldt ud.

I forbindelse med en generel anvendelse af indsatsregulering må det forventes at være nødvendigt at opdele det samlede fiskeri i grupper, der afhængig af den biologiske situation, kan tåle forskellige indsatsniveauer. Dette kan betyde, at visse arter i de blandede fiskerier ikke kan udnyttes fuldt ud, såfremt de fanges i fiskerier, hvor der tillige optræder bestande, hvor fiskeriindsatsen anbefales til et lavt niveau.

Der har i Danmark været gennemført forsøg med indsatsregulering i tungefiskeriet i Kattegat. Forsøget har i perioder været udvidet til også at omfatte torsk. Resultaterne herfra er fortrinsvis positive, hvilket dog ikke mindst hænger sammen med, at der i disse fiskerier har været grundlag for tildeling af et relativt stort antal havdage. Også i Nordsøen har der været gennemført et mindre forsøg. Der er således begrænsede erfaringer med indsatsregulering i mere belastede fiskerier.

Med de nuværende EU-rammer, skal fiskeri under indsatsregulering fortsat respektere årskvoterne for de enkelte bestande. Det samlede forløb af fiskeriet over året skal derfor tilpasses kvotegrundlaget. Denne binding til kvotesyste-

met udgør en væsentlig hindring for en mere generel anvendelse af indsatsregulering i den nationale regulering.

Som det fremgår, er der fordele og ulemper ved samtlige reguleringsformer. Det vurderes ikke at være muligt at finde en reguleringsform, der i enhver henseende er optimal. Det må erkendes, at det eksisterende system med stor vægt på rationsfiskeri – også i blandede fiskerier – fører til discard.

Baggrunden for, at der fortsat lægges så stor vægt på rationssystemet er bl.a., at rentabiliteten for det enkelte fartøj traditionelt består i fiskeri på flere arter og ofte i flere farvande afhængig af sæsonen. Hertil kommer at det med de forholdsvis næppe kvoter i forhold til den danske fiskerflådes fangstkapacitet af hensyn til indtjeningen er påkrævet, at kvoterne udnyttes fuldt ud.

### 5.2.2 Flådekapacitet

Rammerne for fiskerflådens størrelse er fastlagt i forbindelse med Strukturlovens vedtagelse i juni 1996. Spørgsmålet om hvilke rammer, der skal gælde for dens fornyelse er i dag afgørende for udviklingen i erhvervets konkurrencesituation i de kommende år.

Den danske fiskerflåde er med en gennemsnitsalder på 32 år relativt gammel og utidssvarende i forhold til nutidens krav om fangstbehandling, sikkerhed, og arbejdsmiljø.

Begrænsede fangstmuligheder og prisreduktioner for en række vigtige fiskearter betød i perioden efter 1993 en negativ opsparring i erhvervet. På baggrund af effekten af især ophugningsordningen og Refinansieringsordningen i 1993, skønnes det, at der i dag sker en vis positiv konsolidering i erhvervet. Den positive udvikling skal dog ses på baggrund af flådens alder og deraf følgende lave samlede afskrivningsgrundlag.

Fiskere, der investerer i nye fartøjer må påregne at øge antallet af fiskedage betydeligt for at opnå en tilfredsstillende økonomi: Det gennemsnitlige antal havdage for aktive fartøjer over 5 BT var i 1994 på 133 havdage. Ca. 12% af fartøjerne havde over 200 havdage.

Det blev ved vedtagelsen af Fiskeristrukturloven i 1996 forudsat, at flådens størrelse fortsat skal nedbringes. Der kan således disponeres over en kapacitetsramme på 1/3 af den tonnage, der tages ud med ophørsstøtte, svarende til 5.300 BT/BRT fra 1997 til 1999. Rammen omfatter både moderniseringer og nybygninger, og

dens beskedne størrelse betyder, at den ikke i større omfang kan bidrage til fornyelsen af flåden. Fornyelsen af flåden kan også opnås ved, at fiskerne selv erstatter fartøjer, der er i fiskerflåden med nye.

De gældende regler for fartøjsudskiftninger forudsætter, at fiskere, der ønsker at udskifte et gammelt fartøj med et nyt, skal have ejet det fartøj der udgår i 2 år.

### 5.2.3 Det rekreative fiskeri

Det rekreative fiskeri reguleres ikke af EU. Det er overladt til de enkelte medlemslande at fastsætte rammerne for dette fiskeri, under hensyn til de eksisterende ressourcer.

Betegnelsen rekreativt fiskeri omfatter lystfiskere og fritidsfiskere.

Saltvandsfiskeriloven definerer lystfiskeri, som et fiskeri der drives med lette håndredskaber (stang, pilk og lignende).

I de kystnære områder fiskes både af lystfiskere, fritidsfiskere og erhvervsfiskere. Fiskeriet i de ferske vande drives primært af lystfiskere. Tilstedeværelsen af de forskellige grupper inde for fiskeriet i de samme fiskeområder kan undertiden medføre visse interessemodsatninger. Blandt andet i forbindelse med reglerne for anvendelse af bestemte redskaber i visse områder.

De generelle regler skal medvirke til, at også det rekreative fiskeri kan ske på et bæredygtigt grundlag samtidig med, at så mange som muligt kan have glæde af fiskeriet. I reglerne søges de forskellige interesser inden for fiskeriet et så vidt muligt tilgodeset.

Lystfiskere og fritidsfiskere skal have et fisketegn eller en fritidsfiskerilicens. Indbetalingerne herfra anvendes til fiskepleje. De samlede indbetalinger udgør ca. 25 mio. kr. om året. Et udvalg med repræsentanter fra fiskeriforeningerne rådgiver om anvendelsen af midlerne til fiskepleje, herunder udsætning af fisk.

Fiskeplejen er aktiv bestandsopbygning, hvor udsætning af fisk er central. Denne skal foregå i så stor respekt af naturen som muligt. Det overordnede mål er ophjælpe gydebestande til naturlig størrelse. Der ydes derfor også tilskud til vandløbsrestaurering med henblik på at ophjælpe naturlige gydemuligheder.

### 5.2.4 Akvakultur

Regeringen har med »Perspektivplan for akvakulturerhvervet i Danmark« udarbejdet en selvstændig redegørelse med anbefalinger for akva-

kulturerhvervet. Perspektivplanen beskriver status og de erhvervspolitiske rammer for erhvervet i Danmark og giver en række anbefalinger bl.a. med hensyn til forskningsprojekter og udviklingsmuligheder.

Rapporten vil danne grundlag for vurdering af initiativer der kan styrke akvakulturerhvervets udviklingsmuligheder i Danmark.

Produktionen i akvakulturerhvervet er i vidt omfang reguleret af en række bestemmelser vedrørende vandmiljøet. Som led i en sikring af erhvervets fremtid anbefaler rapporten især afklaring af myndighedskrav, udvikling af bedre målemetoder, koordineret afsætning samt koordineret forskning og udvikling.

## 6. PRODUKTION OG SALG AF FØDEVARER

Fiskeindustrien i Danmark består af en række små og mellemstore virksomheder, der forhandler og forarbejder fisk.

Fiskeindustrien har op gennem 90'erne været præget af de generelle vanskeligheder for fiskeriet, men alligevel er Danmark stadig en af verdens førende eksportører af fiskeprodukter. Eksportværdien udgjorde i 1996 knap 14 mia. kr.

Importen af fiskeprodukter er betydelig. Hovedparten af denne import er råvarer eller halvfabrikata, der videreforarbejdes af industrien. Importen i 1996 udgjorde knap 8 mia. kr.

### 6.1 Handelspolitik

Markedet for råvarer og forædlede produkter er internationalt. Omkring 70% af verdens fiskebestande er enten fuldt udnyttede eller overudnyttede, og det skønnes, at de globale fangster af fisk ikke vil kunne stige i takt med efterspørgslen.

EU's egenproduktion er utilstrækkelig til at forsyne markedet. EU er derfor i stadig stigende grad afhængig af import af fiskerivarer for at imødekomme forbrugernes og forarbejdningsindustriens efterspørgsel. Samtidig skal man tilgodese EU-fiskernes interesser.

EU's toldpolitik for fiskerivarer er fastlagt inden for rammerne af GATT/WTO, hvor der er fastsat loft for en række todsatser. GATT/WTO's regler for den internationale samhandel begrænser GATT/WTO-medlemmernes muligheder for at beskytte egen produktion på bekostning af andre landes produktion.

Under toldpolitikken findes ordningen om Den Fælles Toldtarif, der gør det muligt at sikre balancen mellem tredjelandsimporten og EU-producentinteresserne. Toldtariffen indeholder generelle todsatser på de fleste fiskerivarer, men der er en lang række undtagelser og fravigelser, der giver mulighed for en vis import til lavere eller ingen told. Hertil kommer aftaler om ensidige toldindrømmelser. Disse undtagelser findes bl.a. i:

- Lomé-konventionen.
- EØS samarbejdet.
- Bilaterale handelsaftaler hvor bl.a. Grønland og Færøerne som stående uden for EU har væsentlige lettelser i adgangen til EU's marked.
- Autonome reduktioner (toldkontingenter og todsuspensioner).

### 6.2 Markedsordningen for fiskerivarer og akvakulturprodukter

Formålet med EU's markedsordning er, at sikre en gennemsigtig samhandel på ensartede betingelser, at styrke producenternes udbytte af deres produktion og at afstemme konkurrencesituationen udadtil.

Markedsordningen omfatter alle fisk og fiskevarer. Ordningen omhandler bl.a.:

- handelsnormer,
- producentorganisationer,
- intervention,
- samhandelen med tredjelande.

#### *Handelsnormer*

For en række af de vigtigste fisk er der i EU gennemført handelsnormer med obligatoriske krav til friskheds- og størrelsesinddelinger. Handelsnormerne anvendes ved første salg efter landingen.

#### *Producentorganisationer*

Producentorganisationerne oprettes på initiativ af producenterne (fiskerne) med det formål at forbedre salgsvilkårene for de landede fangster.

Det er frivilligt, om en fisker vil være medlem af en producentorganisation, men det er kun medlemmer, der kan nyde fordel af pristabiliseringssystemet i EU's markedsordning.

Markedsordningen giver producentorganisationerne mulighed for at udarbejde fiskeplaner med henblik på at styre tilførslerne af fisk til markedet. Denne mulighed anvendes ikke i Danmark.



Der findes i Danmark 3 anerkendte producentorganisationer med en organisationsprocent på ca. 70-75% af fiskerne.

#### *Intervention (prisordningen)*

Prisordningen har primært til formål at hindre, at pludselige kraftige fald i priserne slår fuldt igennem over for fiskerne.

EU's ministerråd fastsætter årligt orienteringspriser for en række varer. Ved fastsættelsen tages der hensyn til,

- at sikre stabile priser og undgå produktionsoverskud,
- opretholdelsen af producenterens indkomst,
- forbrugernes interesse.

Med udgangspunkt i orienteringspriserne fastsætter EU-Kommissionen tilbagetagelsespriser for de pågældende varer under hensyn til friskhed, størrelse m.v.

Producentorganisationerne anvender tilbagetagelsespriserne i et interval på +/- 10%, under hvilke medlemmerne ikke må sælge deres fangster. Hvis de landende fisk ikke kan opnå tilbagetagelsesprisen, skal varerne tages tilbage, og fisken afsættes derefter af producentorganisationen til f.eks. fiskemel og foder.

De producentorganisationer, der vælger at anvende EU's tilbagetagelsespriser, kan opnå refusion fra EUGFL (Den Europæiske udviklings- og garantifond for landbruget).

#### *Samhandelen med tredjelande*

For at kunne følge importen af fiskerivarer er der under markedsordningen og i tilknytning til toldordningen etableret et referenceprissystem til løbende overvågning af markedet ved indførsel af fiskerivarer.

Der er for en række fiskerivarer fastsat referencepriser, og ved indførsel af varerne foretages der i udvalgte havne en sammenligning af referenceprisen med importprisen.

EU kan foretage importreguleringer, hvis importprisen i væsentligt omfang ligger under referenceprisen. Det er dog en forudsætning, at reglerne i GATT/WTO respekteres, og derfor er referenceprissystemet i dag af begrænset praktisk betydning. I EU's toldkontingenter - dvs. givet af egen drift af EU og ikke som følge af en aftale med 3. land eller i GATT/WTO, er det en betingelse, at referenceprisen overholdes.

I markedsordningens samhandelsregler er indsat en beskyttelses klausul, der giver adgang til at indføre hasteforanstaltninger, hvis der

opstår alvorlige markedsforstyrrelser eller risiko for sådanne på markederne.

Anvendelsen af beskyttelses klausulen og referenceprisordningen, er begrænset og skal ske i respekt af indgåede GATT/WTO aftaler.

#### **6.3 Omsætning og distribution**

I Danmark omsættes fisk ved auktion eller ved direkte kontakt mellem køber og sælger (fisker/fiskerfartøj).

Der findes i dag 16 frivillige offentlige auktioner med en årlig omsætning i 1995 på 1,3 mia. kr., svarende til knap halvdelen af den samlede omsætning i førstehåndsleddet.

*Lov om førstegangsomsætning med fisk* (L 285/94) regulerer betingelserne for omsætningen, og indeholder bl.a. et bevillingssystem i førstehåndsleddet, hvis formål er at styrke prisdannelsen for fisk til gavn for fiskerne og at modvirke ulige konkurrencevilkår mellem de virksomheder, der forarbejder og handler med fisk.

I forbindelse med reduktionen af fiskerflåden, og som følge af effektivitetsudviklingen inden for håndtering og distribution, er det ligeledes vigtigt for erhvervets konkurrenceevne, at omkostningerne ved anvendelse af havne og distributionssystemer kan holdes på et passende niveau, og at systemerne understøtter kvalitetsmålsætningerne ved fiskens vej gennem kølekæden.

#### **6.4 Fødevarerespektet**

EU udstikker med handelsnormerne og i 3 Rådsdirektiver om produktion, afsætning og hygiejne rammerne for regulering af kvalitet, sundhed og hygiejne.

Lov om kvalitetskontrol af fisk og fiskerivarer (lbk 649/93) regulerer nationalt kvaliteten af fisken fra fangst, ved omsætning, over opbevaring, tilvirkning og transport til den overgår i detailsalg. Loven er en rammelov, og der er i bekendtgørelser fastsat nærmere regler, herunder om mærkning af indhold, holdbarhed m.v.

Der stilles stadig større krav om fødevarernes kvalitet, herunder krav om en bedre oplysning og mærkning. Forbrugere ønsker at kunne fravælge varer, som ikke lever op til den enkeltes ønske om kvalitet og holdning til miljøet.

I tilknytning til diskussionerne om bæredygtighed tales der bl.a. om, at fiskene skal være »grønne« og miljørigtige hvilket indebærer, at fiskene skal være fanget med skånsomme redskaber og stamme fra fiskerier, der kan beteg-

nes som bæredygtige i ressource- og miljømæssig forstand.

Der er i både dansk og international sammenhæng flere tiltag til indførelse af miljømærkning af fisk, således at forbrugerne kan se om en given fiskevarer er frembragt med respekt for havenes miljø og økosystemer og på grundlag af en ansvarlig fiskeriforvaltning.

Der er i dette lys en forventning om, at forbrugernes interesse for fersk fisk vil være stigende i de kommende år. For så vidt angår forarbejdede fiskevarer vil det af hensyn til forbrugerinteressen være væsentligt at sikre, at fiskens grundlæggende egenskaber som et naturligt og sundt næringsmiddel bevares under forarbejdningen.

## 7. STØTTEORDNINGER

### 7.1. EU's generelle strukturpolitik

Den overvejende del af støtteordningerne for fiskerierhvervet er baseret på EU's strukturordninger og hovedparten af de finansielle midler kommer fra EU's strukturfonde.

EU's strukturordning, FIUF, fastlægger en række støtteordninger vedrørende kapacitetstilpasning, fornyelse af fiskerflåden og støtte til forarbejdningsindustrien og akvakultur. Denne generelle strukturordning suppleres af et kommissionsinitiativ – PESCA – for fiskerisektoren. PESCA skal gennem regionale og tværgående foranstaltninger afbøde virkningerne af de ændrede vilkår for fiskerisektoren, herunder som følge af flådereduktionerne.

#### *Revision af EU's strukturpolitik i 1999*

EU's strukturfonde skal tages op til revision inden udgangen af 1999. I den forbindelse skal fondene tilpasses den kommende udvidelse af EU.

Det må forventes at den danske fiskerisektor i de kommende år og i forbindelse med udvidelsen af EU påføres en skærpet konkurrence, som kan blive kritisk for sektorens fremtid. EU's støtte til fiskerisektoren i nye medlemslande vil yderligere kunne svække den danske fiskerisektors konkurrenceposition. I forbindelse hermed er det af afgørende betydning, at der sondres mellem traditionel sektorstøtte og midler til strukturel tilpasning.

### 7.2. FIUF – Strukturel tilpasning og udvikling af fiskerflåden

Støtteordningerne rettet mod fiskerflåden omfatter især kapacitetstilpasning samt modernisering og bygning af fartøjer.

Det overordnede hensyn i ordningerne er, at fiskeriets kapacitet skal reduceres for at opnå en bedre balance i forhold til fiskerimulighederne. Gennem ordningen har Danmark siden 1987 fjernet ca. en tredjedel af flådekapaciteten.

Kapacitetstilpasning gennem ophugningsstøtte har negative effekter for flådestrukturen og de fremtidige udviklingsmuligheder. Disse effekter er blevet mere fremtrædende efterhånden som tiden er gået.

For det første anvendes ophugningsstøtte i dens nuværende form af fiskere, som forlader erhvervet og medfører derfor, at den kapital, der under mere normale forhold kunne anvendes til nye investeringer tages ud af erhvervet.

Dernæst skal ophugningsordningen for at kunne fungere i stor skala kunne konkurrere med køb af fartøjer til fortsat fiskeri. Med andre ord må det støttebeløb der tilbydes ligge i overkanten af fartøjernes markedsværdi. Derved forøges priserne på fartøjer generelt, og det bliver vanskeligere for nye selvstændige fiskere at etablere sig.

Der har i 1996 og 1997 vist sig en voksende interesse for at modernisere eksisterende fartøjer og samtidig er der fortsat stor interesse for støtte til ophugning. De givne tilladelser til modernisering af eksisterende fartøjer indebærer en udvidelse af fiskerflåden, som gør det vanskeligt at skaffe kapacitetsmæssige muligheder for at bygge nye fartøjer. Endvidere er det fortsat usikkert om der driftsøkonomisk – dvs. med de givne fiskerimuligheder, afsætningsvilkår og omkostninger – er grundlag for at investere i bygning af nye fartøjer.

### 7.3. PESCA

PESCA ordningen er en regional støtteordning, som omfatter de fiskeriafhængige kommuner. Midlerne kan anvendes både indenfor og udenfor fiskerierhvervet. En væsentlig del af programmet er rettet mod forbedring af de beskæftigedes kvalifikationer.

Anvendelsen af PESCA midlerne prioriteres til tværgående formål der kan understøtte den overordnede strategi om en forøgelse af værdiudbyttet i fiskerisektoren. Herunder prioriteres uddannelsesformål.

Der vil blive gennemført en forstærket koordination af ordningen. Der gennemføres endvidere en midtvejsevaluering af programmet i sommeren 1997.

## 8. MÅL OG STRATEGIER FOR FISKERISEKTOREN

Regeringens overordnede mål ved fastlæggelsen af fiskeripolitikken og ved forvaltningen af fiskerisektoren er at styrke erhvervenes potentiale for øget værditilvækst under skiftende forhold. Danmark skal i international konkurrence sikre en høj indtjening og beskæftigelse i sektoren under hensyn til princippet om bæredygtighed.

Udviklingen af fiskerisektoren er afhængig af de rammer, der fastlægges af EU. Det er Regeringens opfattelse, at bevidstheden om rækkevidden af EU's kompetence har stor betydning af to grunde. For det første fordi en klar opfattelse af vore påvirkningsmuligheder i Fællesskabets fiskeripolitik er afgørende for at påvirke politikken. For det andet fordi en forståelse af egne muligheder er en forudsætning for at udnytte det nationale råderum optimalt.

Internationalt er fiskerisektoren organiseret forskelligt. I en række store europæiske fiskerionationer er der ofte sammenfaldende ejerskab mellem fiskeindustrien og flåden. Kapitaladgangen og muligheden for at styre tilførsler og produktion gennem hele kæden fra fangst til afsætning er her væsentlig forskellig fra situationen i Danmark. Det er Regeringens opfattelse, at ejerstrukturen i den danske fiskerisektor har vist sig at være både funktionsdygtig og effektiv. Regeringen lægger derfor til grund, at det fortsat bør være erhvervsfiskere, der ejer fartøjerne og driver fiskeriet, og at en konkurrencedygtig dansk flåde også fremover vil være sammensat af både større fartøjer og fartøjer til det kystnære fiskeri.

Den globale udviklingen inden for fangst, forarbejdning og afsætning af fiskeprodukter ændrer hastigt forudsætningerne for erhvervet. Dansk fiskeri kan ikke være upåvirket heraf, og Regeringen ønsker med redegørelsen at pege på en række af de tilpasninger, der er nødvendige for en fortsat udvikling af den danske fiskerisektor.

På baggrund af redegørelsens vurderinger af fiskerisektorens rammer, dens problemer og styrkeområder er det Regeringens opfattelse, at

nedenstående strategiske mål – internationalt og nationalt, bør udgøre grundlaget for fiskeripolitikken i de kommende år. Regeringen finder, at opnåelsen af disse mål forudsætter et tæt samarbejde med fiskeriets organisationer.

1. Bæredygtigt fiskeri,
2. Lige konkurrence,
3. Udviklingsorienterede støtteordninger,
4. Forskning og udvikling på fødevarerområdet.

Der er i tilknytning til målene angivet en række indsatsområder, som Regeringen finder er af central betydning, og hvor det vurderes, at der er muligheder for at præge udviklingen.

I sammenhæng hermed lægger Regeringen vægt på, at der på uddannelsesområdet sikres en udvikling, der understøtter de fremadrettede tiltag. Det er således Regeringens opfattelse, at der bl.a. med den nye fiskeriuddannelse er skabt grundlag herfor.

### 8.1. Bæredygtigt fiskeri

EU's og den danske forvaltning af fiskeressourcerne skal sikre et økonomisk selv bærende fiskerierhverv på et miljømæssigt bæredygtigt grundlag og i respekt af kravet om sunde fødevarer.

Omfanget af udsmid eller discard er et væsentligt problem i fiskeriforvaltningen. Alene i Nordsøen discards årligt ca. 500.000 tons fisk. En del af discarden skyldes lovbestemte krav om genudsætning af fisk under mindstemål, genudsætning af beskyttede arter over den tilladte bifangstprocent og genudsætning af arter, når kvoten er opbrugt. Andre årsager kan være økonomisk bestemte, f.eks. betinget af industriens efterspørgsel efter bestemte størrelsessorteringer eller hvis fiskeren ønsker at udnytte meget små fangstrationer til kun at lande fisk af en særlig størrelse eller kvalitet.

#### 8.1.1. Forskning og rådgivning om ressourcer og fiskeri

EU's fiskeriforvaltning bygger på den internationale biologiske rådgivning. Det er åbenbart, at forvaltningens succes i vidt omfang afhænger af, at rådgivningen afspejler virkeligheden så præcist som muligt. I det nuværende system med rådgivning og efterfølgende kvotefastsættelse kan der gå relativt lang tid fra indsamling af biologernes datamateriale og til fastsættelsen af de kvoter, som fiskerne skal overholde. Denne afstand er betinget dels af forvaltningssystemet, dels af rådgivningens tilrettelæggelse, og

den bidrager til usikkerhed i rådgivningen. En formindskelse af denne usikkerhed vil medføre en bredere accept af fiskeriforvaltningen og dens rådgivningsgrundlag.

Rådgivningen om kvotegrundlaget bør være aktuel og fangstdatagrundlaget må forbedres. Økosystemhensynet bør i højere grad indarbejdes i rådgivningen og usikkerheden i rådgivningen bør fremgå for de enkelte bestande.

Rådgivningen om forvaltningsmetodernes betydning for ressourcer og økonomi bør forbedres. Rådgivningen om fangstmetoderne og deres effekt bør udvikles. Regeringen har taget initiativ til en national fiskeriforskningstrategi, der foreligger medio 1997 med en række anbefalinger i tråd med ovennævnte mål.

#### *Indsatsområder:*

1. Regeringen vil, på basis af en vurdering af tilrettelæggelsen af rådgivningen gennemføre drøftelser med EU-Kommissionen med henblik på, at EU og Danmark anmoder ICES (Det Internationale Havundersøgelsesråd) om en vurdering af de praktiske muligheder for en mere aktuel rådgivning.
2. Regeringen vil, inden for rammerne af EU samarbejdet, medvirke til en udmøntning af bæredygtighedsprincippet i fiskeriforvaltningen.

#### *8.1.2 Ressourceforvaltningen i EU*

Det er Regeringens opfattelse, at de vigtigste opgaver for fiskeripolitikken i EU i de kommende år bliver, at indarbejde bæredygtighedskriterierne i forvaltningen, at minimere udsnid af fisk, og at skabe større accept for nødvendigheden af en effektiv bevaringspolitik.

Danmark er det eneste land i EU, der driver industrifiskeri i større omfang. Industrifiskerierne udnytter små arter som tobis, sperling og brisling. Fiskeriet foregår med småmaskede redskaber, hvor der kan optræde bifangster af arter, som udnyttes i konsumfiskeriet.

Industrifiskeriet er efter Regeringens opfattelse en berettiget og væsentlig del af EU's fiskeripolitik, men det må erkendes, at Danmark må bære den væsentligste byrde i forbindelse med tilrettelæggelsen og dokumentationen af industrifiskeriet som et forsvarligt og bæredygtigt fiskeri.

Regeringen har iværksat et udvalgsarbejde vedrørende industrifiskeriets fremtid.

EU-Kontrolforordningens bestemmelser er ikke fuldt udmøntet i EU, herunder gennemfø-

relsen af et flerstrengt fangstkontrollsystem, som kombinerer logbogsoplysningerne med de faktiske afregningsoplysninger. En forbedret registrering vil bidrage til kvoteoverholdelsen og til en bedre balance mellem fiskerflådernes størrelse og fangstmulighederne.

#### *Indsatsområder:*

1. Regeringen vil arbejde for, at der i EU fastlægges flerårige forvaltningsmål for de vigtigste og mest belastede bestande i overensstemmelse med bæredygtighedsprincipperne og under hensyn til målsætningen om, at udsvingene i fiskerimulighederne fra år til år holdes indenfor et begrænset interval.
2. Regeringen vil i EU arbejde for en udvikling i fiskerflådernes kapacitet, der er i overensstemmelse med de flerårige forvaltningsmål.
3. Regeringen vil arbejde for, at medlemslandene i EU forpligtes til at gennemføre en forbedret registrering af fangster og discard, bl.a. i bomtrawlsfiskeriet, og vil herunder sikre en bedre dokumentation af industrifiskeriets fangstsammensætning.
4. Regeringen vil arbejde for, at industrifiskeriet får mere stabile rammer bl.a. gennem medvirken til udmøntningen af balancerede bæredygtighedskriterier.
5. Regeringen vil fortsat arbejde for en forbedring af flerårsfleksibiliteten og for en forvaltning, der i højere grad tager hensyn til flerartsfiskeriet.

#### *8.1.3 Fordelingspolitikken i EU*

Regeringen arbejder ud fra den forudsætning, at den faktiske anvendelse af princippet om »den relative stabilitet« og udstrækningen af de særlige nationale fiskerizoner (12 sømil) er uændret i de kommende år. Regeringen ønsker tidligt at inddrage erhvervet i overvejelserne om revisionen, og vil på den baggrund nedsætte et udvalg, der bl.a. identificere problemer og udviklingsmuligheder i den fælles EU fiskeripolitik. Formålet hermed er, at fastlægge en overordnet dansk strategi for fiskeripolitikens udvikling i EU, og herunder komme med konkrete anbefalinger til forsøg og udviklingsplaner til støtte herfor.

#### *8.1.4 Ressourceforvaltningen i Danmark*

Regeringen finder, at ulemperne ved det nuværende rationssystem er tungtvejende. Ikke mindst når det gælder de enkelte fartøjers muligheder for langsiget at planlægge fiskeriet.

Også problemerne med udsnid af fisk er reelle. En fortsat fornyelse af reguleringssystemet er derfor en forudsætning for at styrke en langsigtet, rationel og bæredygtig udnyttelse af de fiskeressourcer, der er til rådighed.

Regeringen vil tage initiativ til, at man i samarbejde med fiskeriets organisationer sætter nye forsøg i gang med nationale reguleringssystemer. Ikke mindst i konsumfiskerierne i Nordsøen og Skagerrak, hvor der især er problemer med discard, har en fornyelse af reguleringssystemet prioritet.

#### *Indsatsområder:*

1. Regeringen vil tage initiativ til, at det igangværende forsøg med indsatsregulering i Kattegat udvides til også at omfatte konsumfiskerierne i Nordsøen og Skagerrak. I forbindelse med fastlæggelsen af grundlaget for reguleringsforsøg vil fleksibiliteten indenfor EU's forvaltningsrammer blive vurderet og drøftet med EU-Kommissionen.
2. Regeringen vil tage initiativ til en vurdering af det nationale regelgrundlag, bl.a. med henblik på en vurdering af hvorledes ressourceudnyttelsen bliver så høj som muligt. Øget anvendelse af årsmængder vil indgå i disse overvejelser.

#### *8.1.5. Discardproblematikken*

Regeringen finder, at der er tale om et komplekst problem, hvor konkrete reguleringer, iværksættelse af udviklingsarbejder og holdningsbearbejdelse må gå hånd i hånd for at skabe forhold, der nu og på længere sigt kan medføre en forbedring af situationen. Regeringen ønsker foreløbig at arbejde på grundlag af nedenstående.

#### *Indsatsområder:*

1. Regeringen vil arbejde for, at EU skaber incitamenter til at afprøve alternative forvaltningsmetoder især m.h.p. at reducere udsnid af fisk.
2. Regeringen vil arbejde for, at maskemål og mindstemål i EU fastlægges således, at discarden minimeres.
3. Regeringen vil arbejde for, at identificere og dokumentere discardforholdene i forskellige fiskerier, bl.a. bomtrawlfiskeri, og gennemføre vurderinger af mulighederne for ændringer af de tekniske og forvaltningsmæssige forudsætninger for kritiske fiskerier.

4. Forskning og rådgivning vedrørende mulighederne for at drive mere selektive fiskerier bør intensiveres. Herunder en øget indsats vedrørende udvikling af selektive fangstteknikker, bl.a. gennem nye redskabstyper, nye teknikker for redskabernes anvendelse og for anvendelse af sensorsystemer til registrering af hvilke fisk, der går i redskabet under fiskeriet.
5. Regeringen vil indlede en dialog med fiskeriets organisationer om en strategi for holdningsbearbejdning, information og uddannelse af fiskere.
6. Regeringen vil søge i højere grad at målrette forsøgene med anvendelse af fiskearter, eller størrelsessorteringer der ikke normalt ilandbringes. Forsøgene bør ske i samarbejde med fiskerne og industrien under hensyn til sammenhængen mellem fiskeriets tilrettelæggelse og de afsætningsmæssige muligheder.

#### *8.1.6. Styringen af fiskerflåden i Danmark*

Fornylse af flåden er et nødvendigt middel til at sikre danske fiskeres fremtid.

Det er nødvendigt med en statslig styring af rammerne for den samlede flådekapacitet, og det er Regeringens opfattelse, at flådens størrelse fortsat skal nedbringes, hvis der skal skabes grundlag for en tilfredsstillende indtjening og fornyelse, og at en yderligere løbende reduktion vil være nødvendig i takt med fornyelsen og effektiviseringen af flåden.

I de seneste år har reglerne for indsættelse af ny kapacitet været begrænsende. Indførelse af nye fartøjer til flåden har kun kunnet gennemføres af fiskere, der lod et tilsvarende fartøj, som den pågældende havde ejet i 2 år, udgå af den danske flåde.

Regeringen vurderer derfor, at der til gavn for den nødvendige fornyelse af fiskerflåden, er behov for en mere fleksibel adgang for fiskerne til at skaffe sig kapacitet til erstatning for den kapacitet, der er aktiv i fiskerflåden.

Danske fiskere vil med en større fleksibilitet opnå en højere grad af sidestilling med fiskere i andre lande omkring Nordsøen, hvor fornyelsesprocessen allerede har været i gang i nogen tid.

Da en fortsat reduktion af flåden prioriteres højt, forudsætter en overdragelse af fiskefartøjer, der af den nye ejer umiddelbart kan danne grundlag for ny kapacitet til nybygning eller indførsel af fartøjer, at der i disse tilfælde kun kan indsættes mindre fangstkapacitet end den

kapacitet der går ud. Da ordningen hvor fangstkapacitet erstattes med ny kapacitet er central, bør der generelt lægges vægt på, at den fangstkapacitet, der danner grundlag for udskiftning er aktiv.

Regeringen vil i sammenhæng med disse overvejelser overveje en omlægning af støtteordningerne til gavn for nybygning af fartøjer.

#### *Indsatsområde:*

1. Regeringen vil efter nedenstående retningslinier undersøge muligheden for en mere fleksibel adgang for fiskere til at skaffe sig kapacitet (tonnage og motorkraft) med henblik på nybygning og eventuel import af nye fartøjer til fiskerflåden:

#### *1. Modernisering og udskiftning af eksisterende fartøjer*

Fiskere der ønsker at udvide eller udskifte et eksisterende fartøj kan efter gældende regler opnå tilladelse hertil indenfor en begrænset kapacitetsramme. Tilladelserne gives inden for en samlet kapacitetsramme gældende for perioden 1997-1999.

#### *2. Sammenlægning og opsplitning af kapacitet til nye fartøjer*

Der kan gives tilladelse til sammenlægning eller opsplitning af kapacitet med henblik på, at den anvendes til nybygning eller indførsel af nyere fartøjer af en hensigtsmæssig størrelse. Samtidig fjernes »to-årsreglen«, således, at »karensperioden« fra kapaciteten anskaffes og til den må genanvendes i forbindelse med et nyt fartøj ophæves. Anvendelsen af ordningen forudsætter, at der sker en kapacitetsreduktion i forbindelse med opsplitning og sammenlægning af fartøjer.

Reglerne anvendes indtil videre således, at fartøjer under en vis længdegrænse ikke kan sammenlægges til større fartøjer.

#### *3. Tilladelser fra kapacitetspuljen til nye fartøjer*

Erhvervsfiskere kan, med henblik på nybygning af et fiskerfartøj, opnå kapacitetstilladelse indenfor en given samlet kapacitetsramme gældende for perioden 1997-1999, uden at et andet fartøj udgår. Fartøjer til det kystnære fiskeri, som opfylder høje krav til bæredygtigt fiskeri og fangststudnyttelse vil blive prioriteret.

#### *4. Kapacitetsregler for afgrænsede flådesegmenter*

Fiskere, der driver samarbejdende fiskerier kan inden for en given kapacitetsramme opnå tilladelse til en samlet plan til fornyelse af de omfattede fartøjer. Planen forudsætter, at der sker en reduktion i den samlede effektive kapacitet.

#### *5. Regler vedrørende aktive fartøjer*

Med henblik på at sikre administrationen af reglerne om tilladelse til anvendelse af flådekapacitet forventes en vurdering af behovet for at skabe klare regler, bl.a. vedrørende kravet til fartøjets aktivitet som betingelse for opretholdelse af kapacitetstilladelse til fiskerfartøjer.

#### *8.1.7. Rekreativt fiskeri*

Ved tilrettelæggelse af fiskeriet for de ferske vande og kystnære områder er det formålet, at sikre bevaring og op hjælpning af en alsidig bestand af naturligt forekommende fisk, krebs og bløddyr og at sikre befolkningens mulighed for at drive fiskeri.

#### *Indsatsområder:*

1. Sikring af naturligt selvreproducerende bestande.
2. Opstilling af en målsætning, der tager sigte på at sikre flest mulig gavn og glæde af det rekreative fiskeri med rimelig hensyntagen til andre interesser i områderne. Målsætningerne skal anvendes både ved fastlæggelse af generelle regler og ved gennemførelse af konkrete regler i særligt interessante områder.

Med henblik på at tilføre området en så bred indgangsvinkel som mulig planlægges der i slutningen af 1997 afholdt en konference om det rekreative fiskeri.

#### **8.2 Lige konkurrence**

EU's præferenceaftaler om handel med en række lande og landegrupper omfatter forarbejdede varer, som følge heraf er problemet om »toldanomali« opstået. For en række fiskerivarer, især hvidfisk, er der et misforhold mellem told på råvarer og præferencetold på halv- og helfabrikata. Det svækker EU forarbejdningsindustriens konkurrenceevne overfor tredjelandsvirksomheder, der har fri adgang til råvarer og fordelagtig toldmæssig adgang til EU-markedet for forarbejdede varer.

De handelspolitiske rammer skal fremme EU's og Danmarks position som forædler af råvarer til EU's marked og til eksport.

Ved revisionen af EU's strukturfonde vil Regeringen indtage en kritisk holdning til den støtte, der skal fremme sektorens modernisering og udvikling. Den danske grundholdning er, at direkte støtte til enkeltvirksomheder bør undgås på grund af de konkurrenceforvridende effekter. På den anden side vil Regeringen være indstillet på at anvende de ordninger, som vedtages inden for EU, da den danske fiskerisektor ellers vil blive stillet vanskeligt i den internationale konkurrence.

Regeringen ønsker fortsat at prioritere støtten til strukturtilpasning af fiskerflåden. Denne målsætning vil ligeledes skulle gælde de nye EU-medlemslande i Østersøområdet.

EU-strukturfondspolitikken, skal være konkurrencemæssigt neutral, også i et udvidet EU.

#### *Indsatsområder:*

1. Regeringen vil arbejde for konkurrencelighed mellem EU's og tredjelands producenter ved fjernelse af toldanomalien.
2. Regeringen vil arbejde for en tilpasning af markedsordningen, der afspejler EU's underforsyning med fisk.
3. Regeringen vil arbejde for, at EU-strukturfondspolitikken skal være konkurrencemæssigt neutral, også i et udvidet EU.

### **8.3 Udviklingsorienterede støtteordninger**

Mange års målrettet flådereduktion har nu bragt Danmark i en situation, hvor det er vanskeligt på samme tid at fastholde målsætningen om en fortsat reduktion og den nye målsætning om fornyelse af flåden. Det vil især være vanskeligt at sikre den langsigtede fornyelse, som kun kan opnås gennem tilgang af nye fartøjer. Der er en tendens til, at den kapacitet der fjernes med ophugningsstøtte bliver erstattet af kapacitetsudvidelser ved ombygninger af eksisterende ældre fartøjer. Denne udvikling er uheldig for flådens struktur på længere sigt. Støtteordningerne til nybygning, modernisering og ophugning bør derfor omlægges.

Som led i omlægningen af kapacitetsretningslinierne bør ophugningsordningen reduceres eller afvikles og en nybygningsstøtte iværksættes, hvor nybygningsstøtteordningen skal ses i sammenhæng med kapacitetsretningslinierne krav om, at der ved nybygning skal tages større kapacitet ud af flåden end der

sættes ind. Ordningen vil betyde en indirekte støtte til ophugning af fartøjer.

#### *Indsatsområder:*

1. Ophørsordningen søges tilpasset således, at ansøgere, der efter ophugning af fartøjet ønsker at beholde en del af kapaciteten – fx til brug for et mindre fartøj – kan gøre dette efter en modsvarende reduktion i støttebeløbet. Støttesatserne reduceres, således, at de ikke påvirker det almindelige marked for fartøjer. Ordningen målrettes eventuelt til fiskerier med særlige problemer.
2. Der etableres inden for gældende bevillingsrammer en nybygningsstøtte til fiskere, der har en kapacitet efter et fartøj, der er gået ud uden støtte. Støtten kan gøres betinget af, at ansøger tager kapacitet ud af flåden uden offentlig støtte.

### **8.4. Forskning og udvikling på fødevarerområdet**

Regeringen lægger vægt på en samlet fødevarerestrategi, hvor forskning og udvikling vedrørende fiskeprodukternes kvalitet, sundhed og ernæringsværdi bør udgøre et prioriteret indsatsområde på såvel kort som langt sigt. Regeringen ser bestræbelserne på dette område i sammenhæng med kravene til øget forbrugeroplysning om produktionsmetoder og produktindhold.

Regeringen har taget initiativ til en national fiskeriforskningsstrategi, der foreligger medio 1997 med en række anbefalinger inden for de nævnte områder.

#### *Integreret håndtering, behandling og mærkning af fisken*

Grundlaget for udviklingen i fiskerisektorens forarbejdningsområde bør understøttes gennem en øget satsning på en integreret strategi i forsknings- og rådgivningsarbejdet, hvor udvikling af fangsthåndtering, omsætningssystemer, integrerede kvalitetsnormer gennem kølekæden og produktokumentation fremmes.

Da fisk grundlæggende skal konkurrere med andre fødevarer, som relativt set ventes at blive billigere er det nødvendigt at sikre kvaliteten for at opnå et prisniveau, der kan give en rimelig indtjening.

De mange initiativer om miljømærkning kan medføre, at der introduceres en række forskellige mærkningsordninger, der trods gode hen-

sigter i stedet gør mærkningen af fiskerivarer uoverskuelig for forbrugerne. Derfor må der findes en fælles løsning, f.eks. i EU, om miljømærkning.

#### *Indsatsområder:*

1. Regeringen vil i samarbejde med fiskeriets organisationer undersøge mulighederne for, at sikre en forøgelse af værdiudbyttet og forbedring af produktdokumentationen i forbindelse med fiskens gang gennem omsætningskæden.
2. Regeringen vil arbejde for, at der nationalt iværksættes en frivillig mærkningsordning til fremme af produktion og afsætning af fiskeriprodukter af særlig høj kvalitet.
3. Regeringen vil arbejde for, at en eventuel mærkning af fiskeprodukter med oplysninger vedrørende f.eks. de forhold hvorunder fiskeriet er foregået sker som en fælles løsning i EU.

#### **8.5 Det videre arbejde**

I arbejdet med fiskeripolitikken i EU vedtages en række forordninger af større eller mindre rækkevidde for fiskerierhvervet. Disse vil

naturligvis blive behandlet i Folketingets Europaudvalg og det er Regeringens ønske, at en bred tilslutning til redegørelsen kan bidrage til en god sammenhæng i dialogen om dansk fiskeripolitik og dens gennemførelse.

De strategiske mål indebærer kun i begrænset omfang behov for lovgivning. Regeringen finder, at den danske fiskerisektor i den nuværende situation – præget på en gang af problemer og nye gunstige muligheder, er bedst tjent med en politik, der har bred støtte. Regeringen indbyder med redegørelsen Folketinget til at drøfte rammerne for sektoren i de kommende år.

---

Hermed slutter redegørelsen.

---



## Redegørelse af 6/2 98 om flaskehalsindsatsen (Redegørelse nr. R 15).

Arbejdsministeren (Jytte Andersen):

### FLASKEHALSINDSATSEN

Udviklingen på arbejdsmarkedet er fortsat særdeles positiv. Siden indførelsen af arbejdsmarkedsreformen i 1994 er ledigheden faldet med mere end 130.000 personer svarende til mere end 1/3. Inden for det seneste år er 50.000 flere kommet i beskæftigelse og ledigheden er faldet med mere end 25.000 personer.

I det overordnede mål »Danmark som foregangsland« år 2005 sættes yderligere fokus på de arbejdsmarkedspolitiske hovedindsatsområder: Opkvalificering, livslang uddannelse, fremme af aktivlinien, styrkelse af beskæftigelsen på det ordinære arbejdsmarked og specielle initiativer for grupper, der er særligt ramt eller truet af ledighed.

Resultatet skal være, at der i de kommende år i gennemsnit skabes 30.000 nye arbejdspladser om året, hvor størstedelen er i den private sektor. Målet er at nå ned på 5%’s ledighed i år 2005 uden at der opstår inflationære pres. Den stabile økonomiske politik og de fortsat gunstige økonomiske konjunkturer giver gode betingelser for at nå dette mål.

Linien i arbejdsmarkedspolitikken understøtter målet for udviklingen i beskæftigelsen. Det overordnede koncept for at nå målene er derfor allerede lagt fast, men der skal være mulighed for justeringer i det omfang det viser sig nødvendigt. Gennem 2005-udvalgets arbejde foretages en evaluering af de gennemførte strukturreform i arbejdsmarkedslovgivningen siden 1993, og hovedopgaven er at afdække konkrete arbejdsmarkedspolitiske muligheder for at nå målet om en nedgang i ledigheden til 5% i år 2005.

Regeringen har i slutningen af 1997 gennemført initiativer til en yderligere forbedring af arbejdsmarkedets funktionsevne gennem justeringer af en række områder i arbejdsmarkedslovgivningen. Hovedmålet er at modvirke flaskehalse ved at sikre grundlaget for et fleksibelt og mobilt arbejdsmarked både fagligt og geografisk, samt at styrke den erhvervsrettede uddannelsesaktivitet.

Der er derfor bl.a. gennemført en justering af rådighedsreglerne, samt en begrænsning af, hvilke uddannelser der kan tages på uddannel-

sesorlov. Der er også indført forbedrede støtte-muligheder for personer, der må flytte ved overtagelse af arbejde. Og kommunerne skal fra d. 1. april 1998 tilmelde alle personer til AF, der får kontanthjælp alene på grund af ledighed, med henblik på formidling af arbejde. Dette vil sikre, at de arbejdsmarkedsparate kontanthjælpsmodtagere i øget omfang inddrages i det effektive arbejdsudbud.

Med den stigende beskæftigelse er det vigtigt fortsat at være forberedt på – og have løsninger på – de flaskehalsproblemer der vil kunne opstå i den kommende periode.

Der er dog fortsat kun begrænsede meldinger om egentlige flaskehalsproblemer. På det offentlige arbejdsmarked er der fortsat en vis regional mangel på arbejdskraft inden for social- og sundhedssektoren og undervisningssektoren, f.eks. læger, sygeplejersker, pædagoger og folkeskolelærere. Ifølge meldingerne fra de regionale arbejdsmarkedsråd er der dog inden for det seneste år sket en bedring på flere af de mangeltruede fagområder.

På det private arbejdsmarked er der fortsat tale om visse mangelproblemer på bygge- og anlægsområdet og metalområdet, og rekrutteringsproblemerne vurderes at være skærpet en anelse gennem det seneste år. Der er fortsat ikke tale om flaskehalsproblemer som det gjorde sig gældende under højkonjunktoren i midt-firserne. Der er dog taget en række initiativer for at forøge udbuddet af faglært arbejdskraft på disse områder, samt initiativer til en styring af byggeriet.

Siden indførelsen af arbejdsmarkedsreformen er »værktøjskassen« til forebyggelse af flaskehalse løbende blevet udbygget. AF’s indsatsmuligheder for en effektiv flaskehalsforebyggelse og -bekæmpelse er udvidet, og sammenhængen mellem jobformidlingen og uddannelses- og opkvalificeringsindsatsen er yderligere styrket.

Denne redegørelse vil indeholde en sammenfattende status for den arbejdsmarkedspolitiske indsats for at forebygge og afhjælpe flaskehalse på arbejdsmarkedet, samt en gennemgang af de nye initiativer i 1997.

Arbejdsmarkedspolitikken kan dog ikke alene afværge rekrutteringsproblemer hos arbejdsgiverne. En forudsætning for en effektiv flaskehalsindsats er et velfungerende samarbejde mellem alle aktører på arbejdsmarkedet. 1997 har derfor været et år, hvor der er rettet forøget fokus på samarbejdet og samspillet mellem arbejdsmarkedsystemerne, arbejdsgiverne og