UNIVERSITY OF COPENHAGEN

Konsekvenser af Brexit-aftalen for dansk fiskeindustri og engroshandel

Nielsen, Max

Publication date:
2021

Document version
Også kaldet Forlagets PDF

Citation for published version (APA):
Nielsen, M., (2021). *Konsekvenser af Brexit-aftalen for dansk fiskeindustri og engroshandel*, 13 s., IFRO Udredning Nr. 2021/04

Download date: 28. mar.. 2024

INSTITUT FOR FØDEVARE- OG RESSOURCEØKONOMI
KØBENHAVNS UNIVERSITET

IFRO Udredning

Konsekvenser af Brexit-aftalen for dansk fiskeindustri og engroshandel

Max Nielsen

2021 / 04

IFRO Udredning 2021 / 04

Konsekvenser af Brexit-aftalen for dansk fiskeindustri og engroshandel

Forfatter: Max Nielsen

Faglig kvalitetssikring: Peder Andersen og Jesper Levring Andersen har foretaget faglig kommentering. Ansvaret for udgivelsens indhold er alene forfatternes.

Udredningen er rekvireret af Ministeriet for Fødevarer, Landbrug og Fiskeri og er udarbejdet under Institut for Fødevare- og Ressourceøkonomis aftale om forskningsbaseret myndighedsbetjening 2021.

Udgivet april 2021

Se flere myndighedsaftalte udredninger på www.ifro.ku.dk/publikationer/ifro_serier/udredninger/

Institut for Fødevare- og Ressourceøkonomi
Københavns Universitet
Rolighedsvej 23
1958 Frederiksberg
www.ifro.ku.dk

Indhold

1. Indledning 2
2. Strukturen i værdikæden for fisk og fiskeprodukter gennem Danmark 3
3. Råvaretilførsler fra dansk fiskeri efter Brexit 4
4. Dansk eksport til Storbritannien med tredjelandsoprindelse 6
5. Told på fisk og fiskeprodukter i Storbritannien efter Brexit 8
6. Beskæftigelsen 10
7. Fiskeindustriens produktionsapparat 11
8. Tiltag til afbødning af konsekvenserne 11
9. Konklusion 12
Referencer 13

1. Indledning

Baggrunden for notatet er, at der i december 2020 blev indgået en aftale om det fremtidige forhold mellem EU og Storbritannien (Handels- og Samarbejdsaftalen) med henblik på, at Storbritannien blev selvstændigt tredjeland pr. 1. januar 2021 (den Europæiske Unions Tidende 31. december 2020, L 444). Aftalen indebærer, at visse fiskerimuligheder for bestande, der er delt mellem EU og Storbritannien, inklusive visse danske fiskekvoter, reduceres, samt at danske fangster og herigennem råvaregrundlaget for dansk fiskeindustri og engroshandel som følge heraf forventes reduceret, alt andet lige.

Aftalen indebærer, at der frit kan handles varer mellem Storbritannien og EU, hvis disse har oprindelse i de to lande. Derimod vil varer med oprindelse i tredjelande blive pålagt told. Dette gælder også varer forarbejdet på grundlag af råvarer fra tredjelande, når graden af forarbejdning ikke er tilstrækkelig til at ændre oprindelsen til EU.

Den danske fiskeindustri og engroshandel baserer sig både på danske råvarer, råvarer fra andre EU lande og råvarer importeret fra en lang række tredjelande. De vigtigste tredjelande målt ved importværdi er Norge, Grønland, Færøerne, USA og Canada (2016). Andelen af fiskeråvarer med oprindelse i tredjelande lader sig vanskeligt opgøre, men tidligere studier peger på, at 60-70 procent af fiskeindustrien og engroshandelens råvaregrundlag stammer fra tredjelande (Nielsen 2005). En del af eksporten af fisk og fiskeprodukter går til Storbritannien, og den del heraf, der stammer fra tredjelande, pålægges fra 2021 told; det vil sige også en række fiskeprodukter produceret på grundlag af råvarer fra Norge, Grønland og Færøerne.

Formålet med denne udredning er at vurdere de økonomiske konsekvenser for dansk fiskeindustri og engroshandel som følge af aftalen om Storbritanniens udtræden af EU. Både konsekvenserne af faldende råvaretilførsler fra danske fiskere og konsekvenserne af, at dansk eksport af fisk og fiskeprodukter til Storbritannien med oprindelse i tredjelande pålægges told, vurderes.

Eventuelt ændrede fiskeri- og landingsmønstre kan have betydning for råvaretilførslen til dansk fiskeindustri og engroshandel. Således kan britiske fartøjer muligvis opnå fordel ved at lande i EU, hvilket blandt andet er set ved, at skotske fartøjer har landet flere fisk i Hanstholm i januar 2021 sammenlignet med samme periode året før (Kyvsgaard 2021). Da omfanget heraf er usikkert og vanskeligt at forudsige i februar 2021, vurderes det ikke i denne udredning.

Told på dansk import fra Storbritannien med oprindelse i tredjeland har også økonomiske konsekvenser for dansk fiskeindustri og engroshandel. Disse vurderes imidlertid at være af beskeden størrelse. Dels fordi omfanget af denne import er lille, dels fordi EU anvender toldsuspensioner og kontingenter for alle lande (det vil sige på *ergo omnes*-basis) for en række fisk og fiskeprodukter til at reducere toldsatserne. Konsekvenserne som følge heraf vurderes derfor ikke.

I afsnit 2 gennemgås strukturen i værdikæden for fisk og fiskeprodukter gennem Danmark, mens råvaretilførslen til fiskeindustri og engroshandel fra dansk fiskeri efter Brexit vurderes i afsnit 3. I afsnit 4 identificeres størrelsen af eksporten til Storbritannien med oprindelse i tredjelande, hvor toldsatserne, som pålægges Storbritanniens import af fisk og fiskeprodukter efter Brexit, gennemgås i afsnit 5. I afsnit 6 skønnes der over Brexits effekt på beskæftigelsen i dansk fiskeindustri og engroshandel. I afsnit 7 vurderes behovet for tilpasning af produktionsapparatet i fiskeindustrien, mens virksomhedstiltag og politiske tiltag, der kan afbøde konsekvenserne, vurderes i afsnit 8. Afsnit 9 konkluderer.

2. Strukturen i værdikæden for fisk og fiskeprodukter gennem Danmark

Dansk fiskeindustri og engroshandel er et vigtigt bindeled mellem de nordatlantiske fiskerier, den hurtigt voksende akvakulturproduktion i Norge og det europæiske marked for fisk og fiskeprodukter. Sektoren baserer sig på råvarer fra danske fiskere og opdrættere samt på import. Også halvfabrikata og færdigvarer importeres med henblik på forarbejdning og videresalg. Afsætningen er primært rettet mod det europæiske marked inklusive Storbritannien. Der er yderligere en væsentlig produktion af fiskemel og -olie samt af foder til akvakultur, som er baseret på fiskemel og -olie blandet med vegetabilske foderingredienser.

Dansk fiskeindustri og engroshandels rolle i værdikæden fremgår for konsumfisk af figur 1, baseret på Nielsen et al (2019).

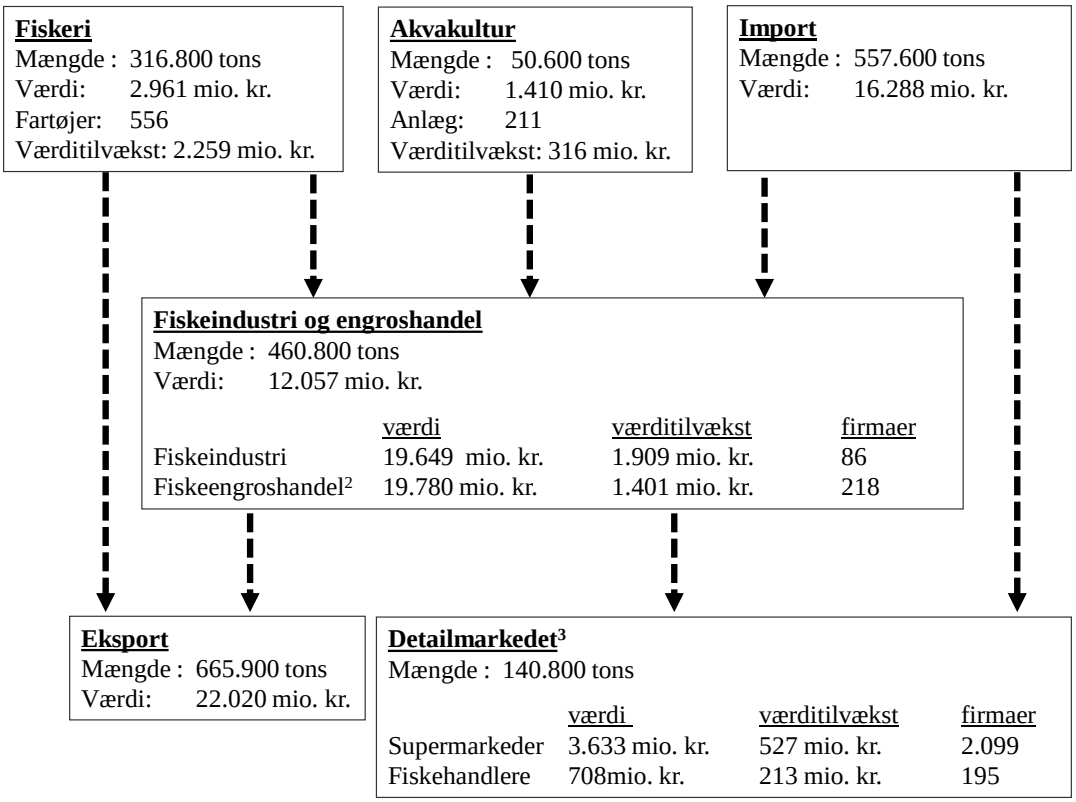
I alt 60 procent af den samlede danske forsyning i 2016 (mængde) stammer fra import. Samtidig afsættes en væsentlig del af de danske landinger direkte til konsum som fersk fisk og uden forarbejdning, hvilket indebærer, at fiskeindustriens og engroshandlens afhængighed af importerede råvarer vurderes at være højere end 60 procent. 80 procent af importen stammer fra tredjelande (2019).[1]

Eksporten går primært til EU inklusive Storbritannien. Af den totale danske eksport af fisk og fiskeprodukter går 5,5 procent til Storbritannien.

Danmark har en stor produktion af fiskemel og -olie. Råvarerne leveres for 55 procents vedkommende fra danske fartøjer (2016). Herudover bidrager norske og svenske fartøjer med hver 13 procent. Omsætningsværdien af fiskemel og -olie er 2,9 mia. kr., og antallet af ansatte er 308 (2016). Fiskemelsfabrikkerne forsyner akvakultur med foder og eksporterer primært til lande med en stor akvakultursektor som Norge og Storbritannien. Eksporten af fiskemel og -olie udgjorde 3,9 mia. kr. i 2016, hvor halvdelen blev solgt til havbrug i Norge.

For både fisk til konsum og fiskemel og -olie er den danske fiskeindustri og engroshandel således afhængig af råvarer importeret fra tredjelande. Da fisk ikke via eksisterende statistik kan følges gennem værdikæden, vides det ikke præcist, hvor stor en del af råvaregrundlaget der stammer fra tredjelande. Tages udgangspunkt i ovenstående tal, kommer omkring halvdelen skønsmæssigt fra tredjelande.[2]

[1] De 80 procent fra 2019 inkluderer Storbritannien.
[2] 60 procent gange 80 procent.



Figur 1. *Handel med fisk til konsum i Danmark, 2016, handlet vægt*[1]

Noter:

[1] Mængder er beregnet i handlet vægt. Dette indebærer, at mængderne er større for råvarer end færdigvarer. Handel inkluderer alene fisk til konsum, det vil sige, at industrifiskeri samt produktion og salg af fiskemel og -olie indgår ikke. For fiskeindustrien kendes omsætning og værditilvækst alene totalt for konsumfiskeindustri og fiskemelsfabrikker, hvorfor disse indgår. Værditilvækst er omsætning minus driftsomkostninger (eksklusive løn og afskrivninger). Fiskeri inkluderer danske fiskeres landinger i Danmark og udlandet.

[2] Fiskeengroshandel inkluderer engroshandel med fisk i Danmark, importører, eksportører, fiskeauktioner og samlecentraler. De nyeste tilgængelige data for fiskeengroshandel er fra 2015, hvorfor disse indgår.

[3] Den samlede mængde kendes ikke og er derfor beregnet på grundlag af, at per capita-forbruget af fiskeprodukter i Danmark udgør 24,7 kg levende vægt. Den samlede omsætning i supermarkeder og varehuse var 151 mia. kr. Da der ikke vides, hvor stor en del af omsætningen der udgøres af fiskeprodukter, er der antaget, at andelen af fisk udgør 2,4 procent, svarende til andelen i 2008. Antagelsen indebærer, at tallet er behæftet med betydelig usikkerhed. Endvidere kendes supermarkedernes værditilvækst alene totalt og ikke for fiskeprodukter, hvorfor den samlede værditilvækst på 527 mio. kr. er beregnet som 2,4 % af den samlede værditilvækst.

Kilde: Nielsen et al. (2019, figur 4.3 side 69).

3. Råvaretilførsler fra dansk fiskeri efter Brexit

Brexit-aftalen indebærer, at danske fiskeres andel af den samlede fangstmængde (TAC) for visse bestande, der er delt mellem EU og Storbritannien, permanent reduceres.[3] Reduktionen i kvoteandelen forventes at reducere råvareforsyningen til den danske fiskeindustri og engroshandel, da hovedparten af fangsterne landes i Danmark. Reduktionerne af kvoteandelene indføres gradvist og

[3] Fire år efter tilpasningsperiodens udløb 30. juni 2026, det vil sige i 2030, kan aftalen dog revideres, herunder kan kvoteandele for de fælles bestande ændres, såfremt der er enighed herom mellem parterne.

er fuldt implementeret i 2025. Hvor meget fangsterne vil falde afhænger af reduktionen af kvoteandelene, men også af totalkvoternes størrelse og kvoteudnyttelsen. Det kan derfor ikke forudsiges præcist, hvor stor betydning de reducerede kvoteandele vil få for de danske fangster. I det følgende foretages et skøn over konsekvenserne efter fuld implementering af Brexit-aftalen i 2025 sammenlignet med 2019. Det antages, at totalkvoter og fiskerimønster er de samme i 2025 og i 2019. 2019 er valgt som udgangspunkt for vurderingen, idet 2020 som følge af Covid-19 kan have været et specielt år. Alene kvoter, der er nævnt i Brexit-aftalen, indgår. Fangsterne beregnes i to scenarier:

1. Fangster reduceres lige så meget som kvoteandele i 2025, hvorved kvoteudnyttelsen forbliver uændret.
2. Fangster reduceres alene, når fangster i 2019 overstiger det reducerede kvoteloft i 2025.

Scenarie 1 giver en indikation af Brexit-aftalens betydning for danske fangster, men tager ikke højde for, at en række kvoter ikke er fuldt udnyttede. Der kan her komme et øget fiskeri, hvorfor reduktionen muligvis overvurderes. Scenarie 2 tager også udgangspunkt i kvotereduktionerne i 2025, men baseres på, at kvoteudnyttelsen kan forøges, indtil kvoteloftet nås, hvorfor reduktionen muligvis undervurderes. Det skal understreges, at dette ikke tager højde for, at stop for fiskeri på en art kan reducere eller helt stoppe fiskeriet også efter andre arter (*choke-species*-problemet).

Skøn over reduktion af danske fangster efter fuld implementering af Brexit-aftalen i 2025 fremgår af tabel 1.

Tabel 1. *Skøn over reduktion af danske fangster efter fuld implementering af Brexit-aftalen i 2025*

	2019		2025		
	Kvoter[1] (tons)	Kvoteudnyttelse[2] (%)	Kvoter[3] (tons)	Scenarie 1: Uændret kvote-udnyttelse[4] (tons)	Scenarie 2: Forøget kvote-udnyttelse[5] (tons)
Demersalt fiskeri					
Havtaske (Nordsøen)	1.577	54	887	690	0
Torsk (Nordsøen)	4.998	80	4.049	949	0
Kuller (Nordsøen	1.153	76	815	338	61
Kulmule (Nordsøen)	2.888	26	1.636	1.252	0
Rødtunge og skærising	1.175	42	1.027	148	0
Byrkelange (Nordsøen)	497	64	432	65	0
Byrkelange (Vest)	14	0	13	1	0
Mørksej (Nordsøen)	3.865	90	3.435	430	44
Tunge (Nordsøen)	478	20	415	63	0
Pighvarre/slethvarre (NS)	1.272	18	1.203	69	0
Hvilling (Nordsøen)	1.385	48	776	609	0
Rokke (Nordsøen)	11	0	10	1	0
Total (tons)	19.313	61	14.698	4.615	105
Total (procent)				23,9	0,5
Pelagisk fiskeri					
Sild (Atlantoskandisk)	34.216	93	31.656	2.560	165
Sild (Nordsøen)	60.267	100	54.864	5.403	5.403
Hestemakrel (NS/Kanalen)	5.985	68	4.051	1.934	19
Makrel (Nordsøen)	14.480	100	14.284	196	196
Total (tons)	114.948	96	104.855	10.093	5.783
Total (procent)				8,8	5,0

	2019		2025		
	Kvoter[1] (tons)	Kvoteudnyttelse[2] (%)	Kvoter[3] (tons)	Scenarie 1: Uændret kvote-udnyttelse[4] (tons)	Scenarie 2: Forøget kvote-udnyttelse[5] (tons)
Industrifiskeri				0	
Sperling (Nordsøen)	54.949	46	41.212	13.737	0
Tobis (Nordsøen)	106.387	83	105.151	1.236	0
Brisling (Kanalen)	857	0	289	568	0
Blåhvilling (Nord)	48.813	93	48.094	719	0
Total (tons)	211.006	75	194.745	16.261	0
Total (procent)				7,7	0
Total (tons)	345.267	81	314.298	30.969	5.887
Total (procent)				9,0	1,7

Noter:
[1] Danske initialkvoter.
[2] Dansk kvoteudnyttelse i procent af den danske totalkvote, hvor totalkvoten er slutkvoten.
[3] Kvoter er beregnet som: Totalkvote i 2019 gange EU27 kvoteandele gange Danmarks andel af EU27 kvote.
[4] Beregnet som forskel mellem kvoter i 2019 (kolonne 2) og kvoter i 2025 (kolonne 4).
[5] Beregnet som kvoter i 2025 (kolonne 4) minus fangster i 2019, hvor fangster, der ikke overstiger kvoten, er nul, da det i dette scenarie antages, at kvoteloftet ikke binder, og dermed ikke har betydning. Fangster i 2019 er beregnet som kvote (kolonne 2) gange kvoteudnyttelse (kolonne 3).
Kilder: Kvoter kendes fra Ministeriet for Fødevarer, Landbrug og Fiskeri (2019), kvoteudnyttelse fra Fiskeristyrelsen (2019) og kvoteandele fra den Europæiske Unions Tidende (2020 side 940-949).

Kvoter i de kvoteområder, der påvirkes af Brexit-aftalen, reduceres som helhed med 9,0 procent (scenarie 1). Disse kvoter udgør alene en del af de danske kvoter (57 procent), og tages der højde for fangsterne i Østersøen, indre farvande, Kattegat mv., svarer dette til en reduktion af danske fangster på 5,1 procent.

Tages der højde for, at fiskernes kvoteudnyttelse stiger, opnås en reduktion i fangsterne med 1,7 procent (scenarie 2). Dette svarer til en reduktion i de totale danske fangster på 1,0 procent.

Den del af råvaregrundlaget for dansk fiskeindustri og fiskeengroshandel, der stammer fra dansk fiskeri, skønnes således reduceret med 1,0-5,1 procent. Imidlertid er halvdelen af sektorens råvarer skønsmæssigt importeret (jf. afsnit 2), hvorfor reduktionen i råvareforsyningen fra danske fiskere reducerer fiskeindustrien og engroshandlens totale råvaregrundlag med i størrelsesordenen 0,5-2,6 procent. Det skal understreges, at disse beregninger er behæftet med usikkerhed, da der ikke foreligger statistik, der gør det muligt at følge fisken gennem værdikæden.

4. Dansk eksport til Storbritannien med tredjelandsoprindelse

Dansk eksport af fisk og fiskeprodukter til Storbritannien udgjorde i 2019 1,5 mia. kr. af den totale eksport af fisk og fiskeprodukter på 27,6 mia. kr. (5,5 procent). Den danske import var i 2019 på 20,4 mia. kr., hvoraf 16,5 mia. kr. kom fra tredjelande, svarende til 80 procent. Der eksporteredes i 2019 på 126 toldkoder/varegrupper til Storbritannien.[4] De 15 varegrupper med den største eksportværdi fremgår af tabel 2. Disse omfatter 91 procent af den samlede eksportværdi til Storbritannien.

[4] På ottecifret niveau i det harmoniserede system.

Tabel 2. *Dansk eksport til Storbritannien, import fra EU26 og tredjelande og dansk fiskeproduktion, 2019, mio. kr. og 1.000 tons*

	HS kode	Eksport Storbritannien		Import fra tredjelande		Import fra EU26		Dansk produktion[1]	
		Værdi	Mængde	Værdi	Mængde	Værdi	Mængde	Værdi	Mængde
Rejer, hermetisk pk.	16052920	420	6	1.378	22	38	1	969	12
Fiskeolie	15042090	177	15	1.126	106	93	8	754	67
Fiskemel	23012000	167	16	672	65	165	15	2.439	213
Kuller, fersk	03025200	141	8	136	9	17	1	26	2
Makrel, konserveret	16041511	116	3	0	0	19	1	510	14
Fiskefilet paneret	16041991	90	3	6	0	219	7	540	16
Laks, fersk[2]	03021400	48	1	4.094	94	76	1	1	0
Torsk, fersk	03025110	35	1	851	26	76	2	252	9
Rejer, tilberedt pk > 2 kg	16052190	34	0	533	8	40	1	185	2
Krebsdyr, tilberedt	16054000	33	0	136	1	9	0	116	1
Makrel, fersk	03024400	30	3	8	1	24	2	247	23
Torsk, frosne fileter	03047190	29	1	110	3	121	2	0	0
Helleflynder, fersk	03022130	24	0	67	1	5	0	13	0
Rejer, frosne	03061699	22	1	1.355	46	23	1	204	6
Muslinger, hermetisk pk	16055310	18	1	2	0	0	0	11	0
Andet		143	4	6.051	271	2.399	143	.	.
Total		1.527	63	16.524	651	3.325	185	.	.

Noter:
[1] Data over dansk produktion udgøres for forarbejdede fiskeprodukter af fileter (varekoder under 0304), tilberedte og konserverede produkter (varekoder under 1604 og 1605), fiskemel (23012000) og fiskeolie (varekoder under 1504). Øvrig dansk produktion er af råvarer og består af landinger.
[2] Dansk produktion inkluderer fiskeri, men ikke opdræt på to recirkulerede anlæg.
Kilder: Danmarks Statistik, Udenrigshandel: https://www.statistikbanken.dk/statbank5a/default.asp?w=1280, Fiskeristyrelsen, Afregningsregister: https://fiskeristyrelsen.dk/fiskeristatistik/dynamiske-tabeller/ og Danmarks Statistik, Statistik over Industriens salg af produkter af egen produktion: https://www.statistikbanken.dk/statbank5a/default.asp?w=1280.

Af tabellen fremgår eksporten til Storbritannien, samt hvor produkterne stammer fra (Danmark, EU26 eller tredjelande). Såfremt varerne er produceret i Danmark eller andre EU-lande, undgås told ved eksport til Storbritannien. Stammer varerne fra tredjelande, pålægges de told. Er varerne produceret i Danmark eller EU på grundlag af råvarer importeret fra tredjelande, pålægges de told, såfremt de ikke er forarbejdet tilstrækkeligt til at ændre oprindelse til Danmark eller EU.

En række af de 15 varer stammer primært fra Danmark eller andre EU-lande og står ikke over for toldpålæggelse ved eksport til Storbritannien. Disse inkluderer makrelkonserves, fersk torsk, fersk makrel, muslinger i hermetisk lukkede pakninger og fiskemel. De udgør samlet en værdi på 366 mio. kr., svarende til 24 procent af eksporten til Storbritannien.

Paneret fiskefilet er næsten udelukkende produceret i Danmark og EU, jf. tabel 2, men skønnes primært at være baseret på råvarer importeret fra tredjelande. Om disse toldpålægges afhænger af graden af forarbejdning i EU og Danmark, hvilket ikke er muligt at vurdere. Paneret fiskefilet udgør en eksportværdi på 90 mio. kr.

De resterende varer forventes for en stor dels vedkommende at blive toldpålagt ved eksport til Storbritannien, da mange, men dog ikke alle, stammer fra tredjelande. Gruppen af rejer er mest udsat. Gruppen inkluderer rejer i hermetisk lukkede pakninger (frosne pillede rejer), tilberedte rejer i store pakninger, tilberedte krebsdyr og frosne skalrejer. Rejerne er næsten udelukkende fra Grønland, og det må formodes, at disse på et tidspunkt vil blive eksporteret direkte fra Grønland til Storbritannien

uden om Danmark, hvilket dog vil kræve en bilateral handelsaftale. Dette skal også ses i sammenhæng med de ændrede besejlingsforhold af Grønland, som kan gå via Reykjavik og derfra direkte videre til Storbritannien. Samlet udgør disse en værdi på 509 mio. kr. Det understreges, at dette er en omsætningsværdi, hvor virksomhedernes overskud i 2015 var i gennemsnit 2 procent af omsætningen, svarende til 10 mio. kr. (Landbrugs- og Fiskeristyrelsen 2017).[5]

I gruppen indgår også fiskeolie, fersk kuller, fersk laks, fersk helleflynder og frosne torskefileter. Disse stammer alle primært fra tredjelande, selv om der for nogle er en vis produktion også i Danmark og EU. Samlet udgør disse en værdi på 419 mio. kr.

Selvom varerne i disse grupper kan blive toldpålagt, vil det alene ske for den del, der stammer fra tredjelande. Dette omfatter størstedelen, men ikke alle. Den del, der er produceret i Danmark og EU, vil blive toldpålagt, hvis forarbejdningsgraden i Danmark og EU ikke er tilstrækkelig til at ændre oprindelse.

5. Told på fisk og fiskeprodukter i Storbritannien efter Brexit

EU's toldpolitik var før Brexit fælles for EU og Storbritannien. Den var og er baseret på separate toldsatser for en lang række varegrupper fastsat ved Most Favoured Nation-princippet (MFN). MFN-toldsatserne er gældende som maksimumssatser ved import fra alle verdens lande og aftalt i Verdenshandelsorganisationen (WTO). Inden for disse rammer anvender EU lavere told på mange fisk og fiskeprodukter. Udviklingslande har præferenceadgang med reduceret told, mindst udviklede lande har adgang til EU-markedet uden told (forudsat at de lever op til fødevaresikkerhedskravene), Norge, Island, Færøerne og Grønland har adgang til EU-markedet helt eller delvist undtaget for told. Endvidere har EU indgået en række bilaterale aftaler om reduceret told, som også har betydning for fisk og fiskeprodukter, eksempelvis med Canada og Sydkorea. Endelig anvender EU toldkontingenter og toldsuspensioner for alle lande med det formål at sikre råvareforsyningen af fiskeindustrien i EU. Denne toldpolitik skal blandt andet ses på baggrund af, at cirka 60 procent af forbruget af fisk i EU er importeret.

MFN-toldsatserne giver ét billede af høje toldbarrierer i EU, mens de anvendte lavere toldsatser giver et billede af i praksis lavere toldbarrierer. I 2005 blev der fundet, at EU importerede 70 procent af fisk og fiskeprodukter fra tredjelande med reduceret eller nul-told (Nielsen 2005). Samme billede formodes at være gældende i dag.

MFN-toldsatser for fisk og fiskeprodukter fremgår af tabel 3 som gennemsnit og for de vigtigste varegrupper i eksporten til Storbritannien, jf. tabel 2.

Gennemsnittet af MFN-toldsatser på alle fisk og fiskeprodukter er 12,1 procent. Dette er forholdsvist højt og kan udgøre en barriere for import, da der er betydelig konkurrence på markedet. Det højere gennemsnit på forarbejdede varer frem for uforarbejdede (18,3 vs. 11,3 procent) peger i retning af betydelige barrierer på forarbejdede fisk og fiskeprodukter, når der ses på MFN-toldsatserne.

Betydningen af MFN-toldsatserne for importen til EU er begrænset for den danske fiskeindustri, da størstedelen af importen sker på reduceret told eller helt uden told. Dette er også tilfældet efter

[5] Angiver fiskeindustris, fiskeauktioners og engroshandel med fisk og fiskeprodukters ordinære regnskabsresultat i procent af omsætning i 2015 (Landbrugs- og Fiskeristyrelsen 2017, side 157).

Brexit, hvor tilstedeværelsen af uændrede toldkontingenter kan være fordelagtig, idet der med Storbritanniens udtræden er færre om at dele uændrede toldkontingenter.

Tabel 3. *MFN-toldsatser, gennemsnit og udvalgte varegrupper, procent*

	HS kode	MFN toldsats (%)
Gennemsnit[1]		
Alle fisk og fiskeprodukter til konsum	03+1604+1605	12,1
Uforarbejdede fisk og fiskerprodukter	03	11,3
Forarbejdede fisk/krebsdyr/muslinger til konsum	1604+1605	18,3
Fiskeolie	1504	5,8
Udvalgte varegrupper		
Rejer, hermetisk pk.	16052920	20,0
Fiskeolie	15042090	0,0
Fiskemel	23012000	0,0
Kuller, fersk	03025200	7,5
Makrel, konserveret	16041511	25,0
Fiskefilet paneret	16041991	7,5
Laks, fersk	03021400	2,0
Torsk, fersk	03025110	12,0
Rejer, tilberedt pk > 2 kg	16052190	20,0
Krebsdyr, tilberedt	16054000	20,0
Makrel, fersk[2]	03024400	20,0
Torsk, frosne fileter	03047190	7,5
Helleflynder, fersk	03022130	8,0
Rejer, frosne	03061699	12,0
Muslinger, hermetisk pk.	16055310	20,0
Gennemsnit alle andre fisk og fiskeprodukter	.	12,0

Noter:
[1] Disse simple gennemsnit er beregnet baseret på de toldkoder og MFN-toldsatser, der indgik i OECD (2002). MFN-raterne er således tyve år gamle, men holder stadig, da de fastsættes i forhandlinger om Non-Agricultural Market Access i Verdenshandelsorganisationen. Disse forhandlinger har stået stille i over tyve år.
[2] Tolden på denne er nul fra 15. februar til 15. juni.
Kilder: OECD (2002); European Commission (2021).

For Storbritannien vil MFN-toldsatserne i tabel 3 som udgangspunkt være gældende for import af fisk og fiskeprodukter fra tredjelande, da Storbritannien i international sammenhæng forbliver forpligtet af disse toldsatser i forhold til Verdenshandelsorganisationen. Dette indebærer, at MFN-toldsatserne anvendes på Storbritanniens import fra tredjelande, også når handlen går via Danmark. Storbritannien har mulighed for at give toldsuspensioner, kontingenter og præferencer via bilaterale handelsaftaler. I hvilket omfang dette vil blive anvendt vides i februar 2021 ikke. Det vides heller ikke, om eller hvordan udviklingslande opnår præferenceadgang med reduceret eller nul-told til det britiske marked. Disse forhold kan få betydning for dansk fiskeindustri og engroshandel ved dansk import fra udviklingslande, der videreeksporteres til Storbritannien.

For de udvalgte vigtigste varegrupper for dansk fiskeindustri og engroshandel fremgår det, at MFN-toldsatserne på fiskemel og -olie er nul, hvorfor disse går fri af told ved eksport til Storbritannien. Samtidig er tolden på laks med 2 procent beskeden og af mindre betydning.

De toldpålagte varegrupper inkluderer rejer, kuller, helleflynder, frosne torskefileter og muligvis paneret fiskefilet. For rejer er toldsatsen 20 procent for rejer i hermetisk lukkede pakninger, tilberedte

rejer i store pakninger samt tilberedte krebsdyr, mens den er 12 procent på frosne skalrejer. For fersk kuller og helleflynder, frosne torskefileter og paneret fiskefilet er toldsatserne med 7,5-8,0 procent mindre, men stadig fordyrende for køberne. Rejerne udgør en samlet eksportværdi til Storbritannien på 509 mio. kr., fersk kuller 141 mio. kr. og helleflynder, frosne torskefileter og paneret fiskefilet samlet 143 mio. kr. Samlet skønnes eksportværdien til Storbritannien, der udgøres af varer, som stammer fra tredjelande, op til 793 mio. kr.[6] Dette svarer til 2,0 procent af omsætningen i den danske fiskeindustri og engroshandel.[7]

Hvor meget toldsatserne påvirker eksporten til Storbritannien vurderes ikke i denne udredning. Er de tilstrækkeligt høje, kan de virke prohibitivt og helt forhindre eksport. Er de derimod små, kan effekten på eksporten være meget beskeden. Toldsatsen på 20 procent for rejer er imidlertid høj og kan reducere eksporten til Storbritannien. Toldsatserne for fersk kuller og helleflynder, frosne torskefileter og paneret fiskefilet på 7,5-8,0 procent er middelstore og kan ligeledes reducere eksporten til Storbritannien.

6. Beskæftigelsen

Beskæftigelsen i den danske fiskeindustri og engroshandel udgjorde i 2015 i alt 5.900 personer, svarende til 4.697 fuldtidsbeskæftigede. Heraf var der 2.906 fuldtidsbeskæftigede i konsumfiske-industrien, 277 på fiskemelsfabrikker og 1.514 i engroshandlen (Landbrugs- og Fiskeristyrelsen 2017). I disse tal indgår ikke beskæftigede på virksomheder, der producerer foder til akvakultur, primært de to store virksomheder BioMar A/S og Aller Aqua A/S. Nyere tal er ikke tilgængelige for alle sektorer.

Betydningen af Brexit for beskæftigelsen i dansk fiskeindustri og engroshandel bestemmes dels af den faldende råvareforsyning fra dansk fiskeri og dels af de faldende eksportmuligheder i Storbritannien som følge af told. Da det er usikkert, hvor meget disse forhold betyder, og da det ikke er muligt at følge fisken gennem værdikæden, kan beskæftigelseseffekten ikke identificeres præcist.

Som følge af at danske fiskeres fangster reduceres med kvoteandelene i Brexit-aftalen, vil råvare-grundlaget som følge af lavere danske fangster falde med 0,5-2,6 procent i fiskeindustri og engroshandel, jf. afsnit 3. Antages det endvidere, at hele den del af den danske eksport til Storbritannien på 793 mio. kr., der, jf. afsnit 6, stammer fra tredjelande, bortfalder og ikke kan sælges andre steder, vil aktiviteten i fiskeindustri og engroshandel falde med denne værdi. Det svarer til 2,0 procent af omsætningen. Derved opnås en total reduktion på 2,5-4,6 procent, svarende til 148-271 ansatte.

Både 148 og 271 vurderes imidlertid at være overvurderet. Dels fordi told på eksporten til Storbritannien ikke vurderes at være prohibitiv for eksport af alle fiskeprodukter, dels fordi disse produkter i et vist omfang kan sælges andre steder, og dels fordi råvarer i et mindre omfang vurderes at kunne købes andre steder.

En reduktion i antallet af ansatte i dansk fiskeindustri og fiskeengroshandel på 148-271 personer er således maksimumsskøn, der realistisk vurderet forventes at blive lavere.

[6] Hertil kommer yderligere 143 mio. kr. i eksportværdi spredt på 111 toldkoder, der ikke er undersøgt.
[7] Omsætningen i fiskeindustrien udgør 19,6 og 19,8 mio. kr. i henholdsvis fiskeindustrien og engroshandlen, jf. figur 1.

7. Fiskeindustriens produktionsapparat

Reduktionerne i råvaregrundlag, som følge af reducerede fiskerimuligheder for danske fiskere, kan skabe et behov for tilpasning af produktionsapparatet i den danske fiskeindustri. Råvaregrundlaget reduceres for de fleste fiskearter, jf. tabel 1, såfremt scenarie 1 betragtes. Betragtes scenarie 2, reduceres råvaregrundlaget alene for sild, makrel, kulmule, kuller og hestemakrel.

Toldbetalinger kan også påvirke aktiviteten i den danske fiskeindustri. Dette begrænser sig dog til produkter, der eksporteres til Storbritannien, og som pålægges told. Dette er primært rejer, kuller, helleflynder, frosne torskefileter og muligvis paneret fiskefilet, jf. tabel 2-3. Da kuller og helleflynder eksporteres uforarbejdet, udgør disse ikke et input i den danske fiskeindustri, hvorfor primært produktion af rejer, frosne torskefileter og muligvis paneret fiskefilet påvirkes af toldbetalinger.

For de påvirkede fiskeprodukter kan der være behov for tilpasning af produktionsapparatet i fiskeindustrien, idet der dog også er andre muligheder for tiltag, der kan afbøde konsekvenserne, jf. afsnit 8.

8. Tiltag til afbødning af konsekvenserne

Ovenstående skøn over konsekvenserne af Brexit-aftalen baserer sig på, at virksomhederne har uændret adfærd, og at der heller ikke følges op med politiske tiltag. Der er imidlertid flere muligheder for at afbøde konsekvenserne.

Virksomhederne kan eksportere til EU-lande i stedet for til Storbritannien, hvilket vurderes muligt for de fleste varer, da der er markeder for de fleste fisk og fiskeprodukter i EU. Således vurderes det muligt at eksportere rejer, frosne torskefileter, paneret fiskefilet og fersk helleflynder til EU, hvor der er et stort marked, og en sådan ændring må forventes at få en beskeden effekt på afsætningsprisen. For kuller vurderes det derimod sværere, da der er en særlig efterspørgsel efter kuller i Storbritannien, der muliggør en højere pris ved salg til Storbritannien end til andre markeder.

Virksomhederne kan også inden for specifikke varegrupper målrette visse varer med oprindelse i Danmark og EU mod Storbritannien og samtidig sælge varer med oprindelse i tredjelande på EU-markedet. Dette vurderes muligt i et vist omfang for rejer, frosne torskefileter, paneret fiskefilet og fersk helleflynder.

Politiske tiltag kan også afbøde konsekvenserne. Således har Storbritannien som en del af EU i en årrække arbejdet for toldsuspensioner og kontingenter på udvalgte fiskeprodukter. Dette indebærer muligvis, at Storbritannien har en interesse i at indføre toldsuspensioner og kontingenter på bestemte fisk og fiskeprodukter også efter Brexit, enten på eget initiativ eller efter forhandling med EU. Om dette er tilfældet, eller Brexit betyder, at Storbritannien kommer til at føre en protektionistisk handelspolitik, vides ikke i februar 2021.

9. Konklusion

På grundlag af ovenstående kan det konkluderes, at:

- Råvareforsyningen til dansk fiskeindustri og engroshandel skønnes reduceret med 0,5-2,6 procent som følge af reducerede kvoteandele i britiske områder, men at 0,5 procent eller tæt derpå er realistisk, da kvoteudnyttelsen forventeligt kan forøges og dermed afbøde effekterne af kvotereduktionerne.
- Ud af eksporten til Storbritannien på 1,5 mia. kr. (2019) kan cirka 800 mio. kr. blive pålagt told. Bortfalder hele denne eksport, reduceres aktiviteten i fiskeindustri og engroshandel med yderligere 2 procent, hvilket dog vurderes urealistisk, da en del heraf har dansk eller EU-oprindelse, og da virksomhederne har mulighed for at afsætte andre steder.
- Rejer importeret til Danmark fra Grønland vil blive pålagt told ved videreeksport til Storbritannien på 20 procent for rejer i hermetisk lukkede pakninger, tilberedte rejer i store pakninger og tilberedte krebsdyr samt på 12 procent for frosne skalrejer. Disse udgør i 2019 en eksportværdi på 509 mio. kr.
- Fersk kuller og helleflynder, frosne torskefileter og paneret fiskefilet ved videreeksport til Storbritannien vil blive pålagt told på 7,5-8,0 procent. Fersk kuller udgør en eksportværdi til Storbritannien på 141 mio. kr., hvor de øvrige er 143 mio. kr. samlet.
- Brexit-aftalen skønnes maksimalt at kunne reducere beskæftigelsen i dansk fiskeindustri og engroshandel med op til 148-271 personer, men at den reelle effekt vurderes at blive mindre end intervallet angiver.
- Fiskeindustri og engroshandel kan afbøde konsekvenserne ved en række tiltag, herunder at eksportere til andre lande og målrette visse varer med oprindelse i Danmark og EU mod Storbritannien, samt at en række politiske tiltag kan afbøde konsekvenserne, herunder forhandling af aftaler med Storbritannien om toldsuspensioner, kontingenter og præferencer på fisk og fiskeprodukter.

Referencer

Den Europæiske Unions Tidende (2020). *Handels- og samarbejdsaftale mellem den Europæiske Union og det Europæiske Atomenergifællesskab på den ene side og det Forenede Kongerige Storbritannien på den anden side*, L444, 31. december 2020. https://eur-lex.europa.eu/legal-content/DA/TXT/PDF/?uri=CELEX:22020A1231(01)&from=EN.

European Commission (2021). Database on Taxation and Customs Union TARIC, accessed via http://tarif.skat.dk/tariff/index.jsf?newwindow=true.

Fiskeristyrelsen (2019). *Danske fiskeres registrerede landinger i 2019*. https://fiskeristyrelsen.dk/fiskeristatistik/kvotestatistik-og-kvoteudnyttelse/#c82836

Ministeriet for Fødevarer, Landbrug og Fiskeri (2019). *TAC og kvoter for 2020, 19. december 2019*.

Landbrugs- og Fiskeristyrelsen (2017). Fiskeristatistisk Årbog 2016. https://fiskeristatistik.fiskeristyrelsen.dk/info/sjle3/aarbog/Fiskeristatistik_2016.pdf.

Nielsen, M. (2005). *Kortlægning af den globale handel med fisk og fiskeprodukter: Handel, produktion, råvarer og told*. IFRO Rapport nr. 173, Institut for Fødevare- og Ressourceøkonomi, Københavns Universitet. https://static-curis.ku.dk/portal/files/128109091/FOI_Rapport_173.pdf

Nielsen, M., J. Dalskov, J.L. Andersen, R. Nielsen, A. Koed, J.K. Pedersen, A. Rindorf, M. Vinther, N.J. Olesen, P.B. Pedersen, U. Sveistrup, A. Phillips, J.V. Eriksen, M. Krestyanska, P.E. Agerskov & E.A. Olesen (2019). *Situationsbeskrivelse af den danske fiskeri-, akvakultur og fiskeindustrisektor: Den Europæiske Hav- og Fiskerifond 2021-2027*. IFRO Udredning 2019/26, Institut for Fødevare- og Ressourceøkonomi, Københavns Universitet. https://static-curis.ku.dk/portal/files/233843569/IFRO_Udredning_2019_26.pdf

OECD (2002). Liberalizing Fisheries Markets: Scope and Effects. Organization of Economic Cooperation and Development Paris. ISBN 92-64-19986-1.

Kyvsgaard, J.F. (2021). *Efter Brexit: Skotske fiskere lander langt flere fisk i Thy end normalt*. TV2Nord 14. januar 2021. https://www.tv2nord.dk/thisted/efter-brexit-skotske-fiskere-lander-langt-flere-fisk-i-thy-end-normalt