

Kampene om fisken

Temanummer: Færøernes økonomi og politik

Økonomi og politik i Færøerne er ofte på den ene eller anden måde forbundet med fisk. I denne artikel giver vi først et overblik over færøsk fiskeri, hvorefter vi analyserer tre nyere og store konflikter om færøsk fiskeri. Det drejer sig om 1) konflikten mellem fiskerne og biologerne om, hvor mange bundfisk der skal fiskes hvert år i havet omkring Færøerne; 2) konflikten mellem Færøerne og EU om, hvor stor den færøske makrelkvote skulle være; og 3) konflikten om selve

ejerskabet af fiskeressourcerne: om de er alles (folkets) ejendom, eller om de er redernes ejendom, og især hvordan rettigheder til at fiske skal udloddes. Vi konkluderer, at disse konflikter grundlæggende handler om ejerskab af ressourcen, og hvordan man skal forvalte dette ejerskab. Selvom konflikterne foreløbigt er "løst" i dag, er de ikke endeligt løst og ulmer fremdeles i færøsk fiskeripolitik.

Kort introduktion til færøsk fiskeri

Færinger har fisket i hundreder af år, først omkring Færøerne og senere ude på de store have i Nordatlanten. Fisk (inklusive opdrætsfisk) er Færøernes næsten eneste eksportvare med omkring 95 pct. af den samlede eksportværdi af varer. Af den samlede eksport af varer og tjenester udgør fisk omkring 80 pct. (Hagstovan, 2020). De senere år er fiskeopdræt kommet på højde med (hav) fiskeri i værdi, men i eksporten er fiskeri stadig større i værdi end opdræt. Fiskeri er også en stor del af den samlede værditilvækst (BNP) på Færøerne. Omkring 12 pct. af BNP i 2018 stammer fra fiskeri, herudover stammer omkring 6 pct. af BNP fra filetfabrikker og 8 pct. fra opdræt (Hagstovan, 2020). Vi vil i denne artikel kun fokusere på fiskeri udført af færøske skibe, der fisker på færøske rettigheder og i henhold til den færøske fiskerilovgivning. Artiklen baserer sig desuden på egen forskning og egne observationer. En af forfatterne var tidligere ansat i Fiskeriministeriet og næstformand i fiskerikommissionen i 2016-2017.

Man kategoriserer almindeligvis færøsk fiskeri i tre:

1. Bundfisk omkring Færøerne (34 pct. af landingsværdien i 2017)
2. Bundfisk i andre farvande (16 pct. af landingsværdien i 2017)
3. Pelagisk fiskeri (50 pct. af landingsværdien i 2017)

Samlet er landingsværdien omkring 3 mia. DKK i 2017 (Vørn, 2020).

Bundfisken omkring Færøerne er den klassiske del af Færøernes fiskeri og består hovedsageligt af fiskeri på arterne torsk, kuller og sej. Disse arter udgør omkring 80 pct. af det samlede bundfiskeri i farvandet omkring Færøerne. I

HANS ELLEFSEN

ph.d. og adjunkt på
Færøernes Universitet,
hanse@setur.fo

**JENS CHRISTIAN SVABO
JUSTINUSSEN**

ph.d. og lektor på
Færøernes Universitet,
jensj@setur.fo

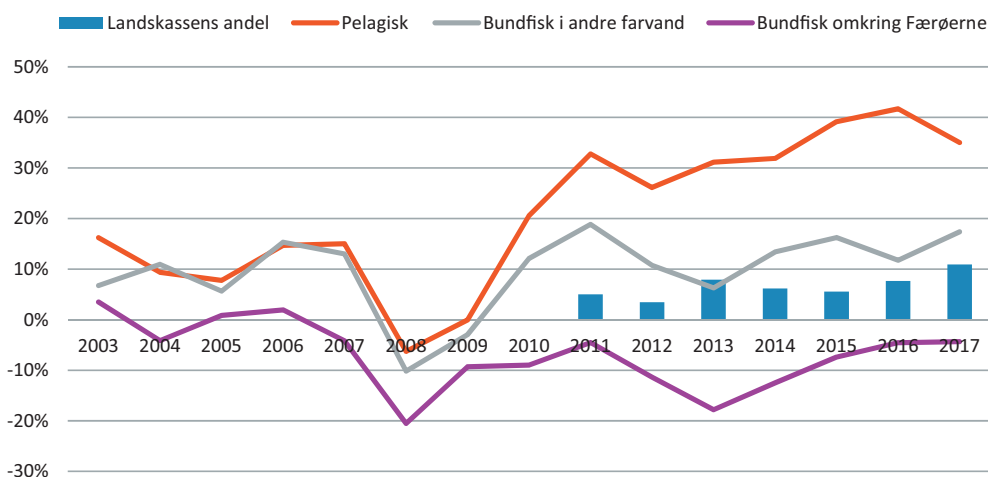
dette fiskeri er rettighederne fordelt på 50-60 større skibe og flere hundrede mindre både (ofte bierhverv).

Bundfisken i andre farvande er hovedsagelig torskefiskeri i Barentshavet. Disse rettigheder er hovedsagelig forhandlet med Rusland imod rettigheder til at fiske pelagiske arter, især blåhvilling, i færøsk farvand. Fiskeriet i Barentshavet foretages af kun 3-4 fabrikstrawlere.

Det pelagiske fiskeri er fiskeri efter fisk, som lever oppe i vandet, og omfatter især makrel, sild og blåhvilling. De fiskes i farvandet omkring Færøerne, men også i internationalt farvand og i britisk/EU-farvand. Pelagisk fiskeri består hovedsageligt af store fartøjer, de såkaldte pelagiske trawlere. Der er ikke mange af disse trawlere i Færøerne, omkring 12, men de lander over halvdelen af værdien af det samlede færøske fiskeri (Vørn, 2020).

En analyse af regnskaberne for de større skibe i disse tre flåder illustrerer en vigtig forskel i deres profitmargin, dvs. profit før skat og ekstraordinære udgifter (og særlig fiskeriafgift) i forhold til omsætning.

Figur 1: Profitmargin for tre grupper af fiskefartøjer (2003-2017) samt landskassens andel (siden 2011) i form af fiskeriafgifter og auktionsindtægter.



Kilder: "Roknskapargreining fiskivinnan 2017" (Januar, 2018) og den færøske landskasses finanslove (Fíggjarmálaráðið, 2020).

I figur 1 er udviklingen vist for perioden 2003-2017. Det kan ses, at for fiskeri efter bundfisk omkring Færøerne har profitten været lav og faktisk negativ de fleste år. Fiskeri efter bundfisk i Barentshavet har derimod været en stabil overskudsgivende forretning alle årene bortset fra 2008 og 2009. Især det pelagiske fiskeri har været en meget god forretning for redere og fiskere, og landskassen har også fået en del af overskuddet. Som vist i figur 1 var den ekstraordinære afgift til den færøske landskasse i 2017 10 pct. af omsætningen (som svarer til ca. 300 mio. DKK i 2017), mens det i årene forud var omkring 5 pct. i gennemsnit.

Efter denne introduktion vil vi nu analysere tre af de største konflikter, der har været om fiskeri i Færøerne i de seneste godt 40 år siden 200 mil-fiskerizonen blev udvidet i 1977 (Munro, 2010).

Konflikten om bundfisken omkring Færøerne

Færinger har som sagt fisket i hundredvis af år og siden sidst i 1800-tallet i stigende grad langt hjemmefra. I slutningen af 1970'erne blev verdenshavene imidlertid inddelt i 200 mil-zoner. Da 200 mil-zonen blev indført, var det som et tveægget sværd. På den ene side fik man øgede rettigheder omkring Færøerne til fordel for kystfiskerflåden, men samtidig mistede man muligheden for at fiske frit i hele Nordatlanten, som man hidtil havde gjort. Skulle fjernfiskerflåden fortsætte fiskeriet uden for færøsk zone, så var det nødvendigt at lave fiskeriaftaler med andre lande. Aftaler, der i praksis indebar et bytte: jeres fiskeskibe får lov til at fiske hos os, og vores fiskeskibe kan fiske hos jer. Det kunne dog kun i begrænset omfang kompensere for de tabte fangstmuligheder, og resultatet blev, at en stor del af fjernfiskerflåden blev 'henvist' til færøsk farvand.

Selvom området omkring Færøerne er stort, var der nu flere skibe, end det færøske farvand kunne bære (Guttesen, 1991). Der blev indført et omfattende system af fiskeristøtte, der var administreret af den såkaldte 'Ráfiskagrunnurin' (Råfiskefond), dels for at stabilisere fiskernes indkomster, dels for at gøre det økonomisk attraktivt at fiske efter nye fiskearter, og dels for at opretholde arbejdspladser rundt omkring i landet. Et system, der kan sammenlignes med EU's landbrugsstøtte. Ideen var, at i tider med gode priser skulle fiskeindustrien betale ind til fonden, og i dårlige tider skulle fonden betale tilskud til fiskeindustrien, og på den måde stabilisere den ellers ustabile fiskeindustri. Systemet fungerede dog aldrig efter hensigten, og i stedet for at være en selvfinansierende fond krævede systemet tilskud fra det offentlige for at opretholde erhvervet – især da verdenspriserne for fisk begyndte at falde. Realiteten var, at den omfattende støtte muliggjorde et omfattende overfiskeri og fastholdt fiskeriet i urentable produktionsmetoder i stedet for at facilitere en omstilling af erhvervet og skabe langsigtet stabilitet, som det oprindeligt var tænkt. Der var således en hel række forhold, der førte til det økonomiske kollaps i 1992: den svære omstilling fra frit fiskeri i hele verden til fiskeri inden for 200 sømil, omfattende fiskeristøtte, der ikke fungerede efter hensigten, overfiskeri og overinvesteringer i erhvervet samt faldende priser på fisk. Et system, der havde flere planøkonomiske elementer end markedsøkonomiske (Hansen, 2007).

I perioden efter 1977 og frem til det økonomiske kollaps var der ingen egentlig fiskeriregulering, der kunne begrænse fiskeriet. Dog var der indført importstop for nye skibe, og efter 1987 blev der indført krav om, at nye skibe skulle have licens fra det offentlige, inden de kunne bedrive fiskeri.

Da det færøske banksystem kollapsede i 1992 som følge af krisen i fiskeriet, fik Landsstyret tilbud om et lån fra den danske regering. Lånet indebar en række betingelser, som i korthed handlede om at afskaffe alle planøkonomiske ele-

menter i færøsk fiskeri og indføre omfattende strukturelle ændringer, der skulle sikre, at erhvervet fremover skulle fungere på markedsmæssige vilkår. I den forbindelse skulle rådgivere fra den Internationale Valutafond (IMF) inddrages i processen, og et af de mere specifikke krav var, at et ITQ-system skulle indføres. ITQ (Individual Transferable Quotas, Individuelt Overførbare Kvoter) betød, at man fastsatte en samlet kvote, og de skibe, der allerede var i fiskeriet, fik hver en andel af denne samlede kvote. Dette system blev indført i 1994 sammen med en ny og mere moderne lov. ITQ-systemet var imidlertid så upopulært blandt færøske fiskere og redere, at der blev indført et nyt system allerede i 1996. Grunden til, at ITQ-systemet var så upopulært, var, at der var stor vækst i bestandene, og at kvoterne ikke fulgte med. Dette medførte udsmidning af fisk, som fiskerne ikke havde kvote til at fiske og ikke kunne tjene penge på.

Det nye system fra 1996 var et fiskedage-system, der regulerede input til fiskeriet (hvor mange dage der blev fisket) og ikke regulering af output (hvor meget der blev fisket). Man argumenterede bl.a. for dette system med henvisning til, at bifangster ikke ville blive smidt i havet, da incitamentet til udsmidning blev fjernet. På den anden side havde systemet den ulempe, at det er svært at kontrollere, hvor meget der bliver fisket, da en fiskedag ikke er et entydigt begreb i den forstand, at der kan være en stor fangst eller en lille fangst på en dag. Der er også store forskelle på skibenes størrelse, og om de fanger meget eller lidt. For at afhjælpe dette problem blev alle skibene i bundfiskeriet omkring Færøerne opdelt i otte grupper med lignende skibe. Således kom større trawlere, større lineskibe, halvstore lineskibe, helt små lineskibe, osv., i hver deres gruppe.

Med fiskedage-systemet har det vist sig at være svært at kontrollere fisketryk- ket, dvs. hvor meget der tages ud af bestanden hvert år. Der var efter alt at dømme for mange dage i systemet til at begynde med, og man har ikke reduceret dagene tilstrækkeligt. Det betyder, at der bliver fisket for meget hvert år (Jacobsen, 2019). Desuden skete der en rivende teknologisk udvikling med søgeudstyr (Ekkolod, GPS og andet elektronisk computerbaseret udstyr), som reelt gjorde skibene bedre til at finde fisken og dermed mere effektive. For at kompensere for denne øgede fangstkapacitet burde antallet af fiskedage have været reduceret, så den samlede kapacitet forblev konstant. Men det viste sig at være politisk umuligt at gennemføre en sådan reduktion.

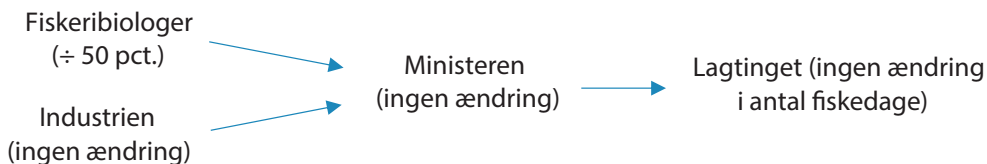
Fiskedage-systemet har også gjort det svært at rationalisere fiskeriet, fordi skibene skal blive, som de er inden for grupperne. I et kvotesystem er det muligt for fiskerne at tilpasse deres udstyr og skibe til, hvordan bestandene og fiskeriet udvikler sig, mens dette er mere rigtigt i et fiskedage-system, hvor retten til at fiske (fiskedage) er knyttet til en bestemt type fartøj og fiskeudstyr.

Konflikten har også omhandlet, hvorvidt Lagtinget skal lytte til biologerne eller rederne, når næste års antal fiskedage skal fastsættes. Systemet frem til 2018 var således, at biologerne og industrien hver for sig kom med en anbe-

faling om, hvor meget der skulle fiskes det næste år. Med grundlag i disse to anbefalinger udarbejdede fiskeriministeren et forslag, som skulle forelægges i Lagtinget til endelig beslutning. Processen så således ud:



Biologerne syntes generelt, at der bliver fisket for meget, i modsætning til industrien, der ikke syntes, at der blev fisket for meget (Jacobsen, 2019). Disse anbefalinger kom så til Lagtinget, der skulle tage stilling til, hvem af disse grupper der skulle lyttes til. Eftersom Lagtinget er demokratisk valgt, og fiskere er en stor vælgergruppe, valgte politikerne ofte at lytte til industrien og kun skære antallet af fiskedage i begrænset omfang, og slet ikke så meget som biologerne ville have det skåret. Det var ikke ualmindeligt, at beslutningsprocessen så således ud:



Det primære problem var (og er) således, at politikerne ikke følger biologernes anbefalinger, og man kan diskutere, hvorvidt det ville være lettere at følge den biologiske rådgivning i et kvotesystem. De økonomiske resultater af fiskedage-systemet ses imidlertid klart i figur 1, hvor vi ser, at skibene, der reguleres ved dette system, ikke har haft overskud de seneste 10 år, mens de, der bliver reguleret ved kvotesystemer, har haft store overskud.

Processen med fiskedagesystemet blev ændret fra 2018. Nu skulle der ikke længere indhentes en anbefaling fra industrien, kun fra biologerne. Det betød dog ikke, at Lagtinget siden har lyttet til biologerne. Fra 2021 bliver det planlagt ændret igen, så det nu er fiskeriministeren, der i en bekendtgørelse tager stilling til, hvor mange fiskedage der i henhold til en forvaltningsplan skal være det næste år. Fremover bliver antallet af fiskedage således ikke fastlagt efter en diskussion, som forgår i Lagtinget (Løgtingið, 2020, § 18).

De biologiske resultater er således, at bundfisken omkring Færøerne har været i en dårlig stand siden 2004, men er kommet sig de seneste to år med store torskebestande (Havstovan, 2018). Spørgsmålet er, om de gode bestande også kan omsættes til gode økonomiske resultater, hvilket vi endnu ikke har dokumentation for. Et andet forhold, der spiller ind, er, at store fisk generelt giver bedre kilopris end mindre fisk. For virkelig at høste de økonomiske fordele ved bestandens vækst er det således ikke nok, at der kommer flere torsk, men også nødvendigt at holde igen og vente, til fiskene har vokset sig store. Dette har vist sig nær umuligt i praksis.

Konflikten med andre lande om de pelagiske arter

I modsætning til bundfisken lever de pelagiske arter oppe i søen. For de pelagiske arter spiller biologerne en meget større rolle, og deres anbefalinger bliver ofte anerkendt af fiskerne, rederne og politikerne. Det pelagiske fiskeri bliver reguleret med kvoter (ITQ), og der har været overskud i denne del af fiskeriet i mange år, som vi også så i figur 1. En grund til, at det pelagiske fiskeri er reguleret med kvoter, er, at fiskeriet er aftalt med andre lande, og eftersom alle lande omkring Færøerne næsten udelukkende anvender kvoter som regulering, kan man fra færøsk side ikke dele kvoten op i fiskedage her. En anden grund er, at pelagisk fisk svømmer i stimer hver art for sig, og ikke som bundfisk, hvor mange arter svømmer rundt om hinanden. Under makrelfiskeriet f.eks. fanges derfor næsten udelukkende makrel, og kun en lille del andre arter. Kvotesystemet egner sig derfor af naturlige årsager særdeles godt til pelagisk fiskeri.

De tre vigtigste pelagiske fiskearter, som færøske skibe fanger, er: makrel, blåhvilling og sild. Disse arter flytter sig i modsætning til bundfisken i stimer over et stort område over hele Nordøstatlanten over hele året. Typisk gyder makrel og blåhvilling ved Irland og migrerer nordpå bl.a. til færøsk og norsk farvand for så at vende tilbage til udgangspunktet ved slutningen af året. Den sildebestand (kaldet atlantoskandisk sild), færinger fisker på, gyder ved de nordlige norske kyster og migrerer sydpå til Færøerne og også til Island om vinteren, for igen at tage tilbage til udgangspunktet.

For at forvalte disse arter er der etableret et forvaltningsorgan i regi af De Forenede Nationer (FN), som stammer fra Havretskonventionen og FN-aftalen om fiskebestande. Ifølge disse aftaler skal kyststater, der har fælles interesser i en fiskebestand, lave aftaler om, hvor meget der skal fiskes af denne, og lave regionale forvaltningsorganer (såkaldte RFMOs eller Regional Fisheries Management Organisations) til at forvalte disse fiskebestande (Owen, 2007).

I Nordøstatlanten har man oprettet et sådant forvaltningsorgan kaldet NEAFC (North East Atlantic Fisheries Commission), der regulerer dette område. Opgaven for NEAFC er at forvalte de områder i Nordøstatlanten, som ligger uden for staternes 200 mil-zoner.

De lande, der forvalter de pelagiske arter i NEAFC, er Norge, EU, Færøerne, Island, Rusland og Grønland. Det er værd at bide mærke i, at Færøerne (og Grønland) i NEAFC regi betragtes som en stat på lige fod med EU, da Færøerne ikke er en del af EU, der har overtaget fiskeripolitikken fra medlemslandene. Danmark er således en del af EU og bliver repræsenteret af EU, mens Færøerne er en selvstændig part i disse forhandlinger.

Landene i NEAFC forhandler hvert år om, hvor meget der skal fiskes, og hvordan fiskeriet skal fordeles landene imellem. For den samlede pulje tages udgangspunkt i en biologisk vurdering fra ICES (International Council for the Exploration of the Sea), som er en international uafhængig biologisk

organisation. Problemerne opstår, når puljen skal fordeles til kvoter til hvert land. Landenes krav overstiger oftest samlet de 100 pct. af TAC (Total Allowable Catch), som ICES anbefaler, og så opstår der uenigheder om, hvor meget hvert land skal have.

Landene (undtagen Grønland) indgik den første aftale i 1996 om fordeling af atlantiskandisk sild. Aftalen ophørte i 2003, da Norge ville genforhandle en større kvote, selvom Norge allerede havde langt den største kvote. Det lykkedes Norge at få en større kvote i 2007, og denne aftale holdt frem til 2013, hvor Færøerne så brød ud pga. utilfredshed med kvotens størrelse. Færøerne valgte derefter at fiske den kvote, man mente var retvisende i forhold til sildebestandens tilhørsforhold (Auld, 2018: 666). Senere har Norge og Island også øget deres kvoter og krav, og i dag er der langt til en ny aftale mellem landene for denne sild.

Norge, EU og Færøerne indgik i 2000 en aftale om fordeling af makrellkvoten. Fra 2007 og frem ændredes makrellens vandringsmønster, hvor den bevægede sig længere nord- og vestpå og begyndte at dukke op i Islands farvand. Islænderne begyndte efterfølgende at fiske af denne bestand, selvom de ikke var en del af aftalen og under NEAFC ikke havde ret til at fiske makrel. Den oprindelige aftale fra 2000 blev ophævet i 2010, da Færøerne ville have en større kvote svarende til den voksende makrelbestand i færøsk farvand.

EU, Norge, Færøerne og Island indgik i 2006 en aftale om blåhvilling. EU opsagde aftalen i 2015 og satte sig en langt højere kvote, end aftalen tilsagde.

Figur 2 viser aftalerne mellem NEAFC-landene, hvorvidt der var en aftale mellem alle parter (grøn), nogle af parterne (gul) eller ingen aftale overhovedet.

Figur 2: Aftaler om pelagiske arter fordelt på år.



Note: Blå = aftaler om arten mellem alle lande; Orange = aftaler blandt nogle lande.

Kilder: Ellefsen (2013: 20) og Fiskimálaráðið (2020).

Figur 2 illustrerer, at der kun var aftaler for alle tre arter i perioden 2007-2009. I dag er der kun en delvis aftale om makrellen. At der ikke er aftaler mellem parterne, har de seneste år betydet, at landene har fisket omkring 20 pct. mere end biologernes (ICES) anbefalinger, dog kender vi endnu ikke effekten af overfiskeriet på bestandene.

Det, som i særlig grad påvirkede Færøerne, var situationen mellem landene i forhold til makrellkvoterne. I perioden 2010-2013, da Færøerne øgede sin kvote, blev færøske fartøjer nægtet adgang til norske og EU-havne for at lande

fisk. Færøske redere måtte selv etablere pelagiske fabrikker, og der er i dag i alt tre store pelagiske fabrikker i Færøerne.

I juni 2013, da Færøerne også fastsatte deres egen kvote på sild, eskalerede konflikten så meget, at færøske makrel- og sildevarer blev boykottet af EU, heriblandt Danmark. Færøske fiskevarer kunne ikke sælges i Danmark, som i et færøsk perspektiv valgte EU over Rigsfællesskabet. Færøerne reagerede med en voldgiftssag imod EU under Havretskonventionens Bilag VII og sag-søgte samtidig EU i WTO (Statsministeriet, 2014: 115-116). Forhandlingerne om makrellen blev efterfølgende intensiveret, og i marts 2014 lykkedes det Færøerne at få en aftale om makrel med EU og Norge. I denne aftale fik Færøerne en langt større kvote af makrellen (fra godt 5 pct. til 12,6 pct.), og sanktionerne blev ophævet (WTO, 2014).



En del af konflikten bunder i, at færinger oplever, at EU og Norge handler dobbeltmoralisk, når de vælger at sanktionere Færøerne, men ikke Island for samme handling

En del af konflikten bunder i, at færinger oplever, at EU og Norge handler dobbeltmoralisk, når de vælger at sanktionere Færøerne, men ikke Island for samme handling. Det er en normal situation, at nogle fiskeriaftaler ikke er indgået med alle lande. Island var ikke en del af makrelaftalen, men fiskede omkring 15 pct. af den samlede kvote de samme år, som Færøerne gjorde. Men der var ingen sanktioner mod Island. Hertil kommer at Norge selv op-hævede en aftale i årene 2003 til 2007. Og i 2015 gjorde EU præcis det samme, som Færøerne gjorde, ved at øge deres kvote af blåhvilling uden aftale med de andre lande.

Det ser foreløbigt ikke ud til, at det bliver nemmere at løse konflikterne og nemmere at indgå nye tilfredsstillende fiskeriaftaler. For at komplicere spørgs-målet om de pelagiske arter yderligere er Storbritanniens exit fra EU en ny størrelse, der betyder, at der kommer en ny spiller i forhandlingerne, der alt andet lige vil gøre det endnu sværere at lave aftaler om ressourcerne. Storbri-tanniens kommende kvote af de pelagiske bestande er sandsynligvis stor, idet en stor del af fiskeriet af makrel og blåhvilling i dag foregår i britisk farvand.

Sammenbruddet i den regionale forvaltning af makrel og sild er også et eksem-pel på, hvor sårbare internationale forvaltningsregimer er over for klimaforan-dringerne og de konsekvenser det højst sandsynligt har for fiskebestandenes migrationsmønster. Aftalerne bygger på en antagelse om, at fiskebestandenes migrationsmønstre er konstante, mens realiteten er, at de kan variere – noget, som de regionale organisationer har vist sig dårlige til at håndtere (se f.eks Østhagen, Spijkers og Totland, 2020).

Hvem ejer ressourcerne?

Den store stigning i indtægterne i det pelagiske fiskeri, i særdeleshed makrelfiskeriet, førte til, at profitten på dette område siden 2010 har været stor. Denne vækst i indtægter og profit fik for alvor det færøske folk til at indse, at der var en stor ressourcerente i det færøske pelagiske fiskeri (ud over fiskeriet i Barentshavet), der ikke kom hele befolkningen til gode. En ressourcerente er en overnormal profit til enten rederne eller til fiskerne, der kommer af den begrænsede adgang til fiskeriet (kvoterne) – der giver et slags monopol. Det er f.eks. kendt inden for olieindustrien i Norge og Danmark, at det offentlige tager en ekstra afgift af de selskaber, der udvinder olien. Afgiften afspejler den ekstraordinære gevinst for olieindustrien og tilhører ”folket” eller staten. I Norge har man valgt at lægge disse penge i en fond til gavn for alle i Norge.

Makrellen og de andre pelagiske bestande har en stor værdi, men hvem skulle have de nye makrelressourcer, da bestandene og kvoterne voksede? Var det kun de nuværende redere, der skulle have del af fiskeriet, eller skulle det fordeles til flere og hvordan? Og hvordan ville det færøske folk få deres andel af ressourcernes værdi?

Med indførelsen af 200 mil zonen omkring Færøerne i 1977 blev ejerskabet til fiskeressourcerne offentligt. Ligesom for olieressourcer blev det fastsat, at ejeren var det færøske folk, og dette har været formuleret i den færøske fiskerilov siden begyndelsen af 1994.

Da indtægter og profit fra makrel i 2011 begyndte at vokse markant, lavede Fiskeriministeriet en auktion af nogle få makrelrettigheder som en test. Det viste sig, at der var stor villighed til at betale mange penge for at få lov til at fiske makrel (Fiskivinnunýskipanarbólkurin, 2016: 96). Ved regeringsskiftet i 2011 kom de borgerlige til magten og ville ikke fortsætte auktionen, men indførte i stedet en forholdsvis lav ressourceafgift på makrel. Denne blevet senere øget og udvidet til både sild og blåhvilling.

I fiskeriloven fra 1994 blev der indsat en opsigelsesfrist på 10 år for fiskerettigheder. I 2004-2005 foregik der imidlertid nogle store handler med pelagiske fiskeskibe, der indikerede, at de fiskerirettigheder, der var knyttet til disse skibe, i sig selv havde meget større værdi, end man tidligere havde troet. Dette bragte igen fiskerirettighederne i søgelyset blandt politikerne. For at stadfæste det offentliges ejerskab blev alle rettigheder i 2007 opsagt til 1. januar 2018. Der blev dog ikke taget nogen beslutning om, hvordan disse rettigheder skulle forvaltes fra 2018, og i mange år vidste man ikke, hvad der skulle ske efter denne dato.

Efter valget i 2015 dannede de venstreorienterede partier regering og indførte igen auktioner af fiskerettigheder – først med nogle såkaldte prøveauktioner i 2016 og 2017. Den nye regering nedsatte en kommission til at udarbejde et forslag til, hvordan man bedst kunne omstrukturere fiskeriforvaltningen efter 2018. Kommissionen foreslog at ændre alle fiskerirettigheder til kvoter og at sælge disse på auktion.

Efter lange forhandlinger internt i regeringspartierne foreslog regeringen kun at bortauktionere 15-25 pct. af alle rettighederne til det pelagiske fiskeri, og foreløbig fastholde fiskedage-systemet til bundfisken omkring Færøerne uden auktioner. Derudover skulle 15 pct. af rettighederne til at fiske torsk i Barentshavet sælges på auktion. Ud over disse procenter skulle Landsstyret bortauktionere rettigheder, der var ud over det normale de seneste 10 år.

Der blev solgt både langtidsrettigheder på tre og otte år og korttidsrettigheder på et år. Selve salget af rettigheder var organiseret efter to principper: a) åbne auktioner, hvor prisen stiger, indtil der er én køber tilbage, og b) lukkede auktioner, hvor deltagerne kom med lukkede bud til auktionen med pris og mængde. Rederierne skulde byde, hvilken pris pr. kilo de var villige til at betale for rettigheden til at fiske så og så mange tons, f.eks. makrel.

Der er dyb uenighed blandt færinger, om disse auktioner var gode eller dårlige. Fra landskassens synspunkt var auktionssystemet positivt, da indtægterne fra auktionerne var lige så høje som fra ressourceafgiften i de samme år. Dette på trods af, at kun omkring 20 pct. af kvoterne blev solgt på auktion, mens resten af kvoterne blev tillagt en ressourceafgift. Dette viser, at priserne pr. kilo er langt højere i det tilfælde, hvor industrien under konkurrencevilkår selv skulle fastsætte deres afgifter på et marked (en auktion), end de er, når Lagtinget fastsætter dem (ressourceafgift).

Kritikerne fremførte, at auktionerne medførte en stor usikkerhed for rederne, da de ikke kunne være sikre på at få nogle kvoter og endnu mindre til hvilken pris. Sandheden var nok, at rederne ikke kunne lide at betale for noget, de plejede at få gratis – eller til en meget lav pris. Derudover fremførte kritikerne, at det stadig ikke var muligt for nye aktører at komme ind, så det kun var de samme redere, der var i det pelagiske fiskeri, som før.

Ud over disse rettigheder, der blev sat på auktion, blev en del af de pelagiske rettigheder (10 pct.) budt ud til regionale udviklingsprojekter. For at få del i denne kvote skulle potentielle redere fra områder uden for de normale områder (i nord og øst) søge, hvorefter en kommission skulle udvælge de bedste projekter.

Dette medførte også kritik fra de etablerede redere, da de på forhånd var afskåret fra at søge. Det blev fremført, at de, der fik rettighederne, ikke havde den nødvendige knowhow til at udføre dette fiskeri effektivt.

Ved lagtingsvalget i 2019 fik de borgerlige partier stor fremgang, hvilket var til redernes fordel. Den nye regering gennemførte da også i 2020 en ny fiskerireform, afskaffede alle auktioner og uddelte igen kvoterne til de eksisterende redere. Den regionale udlodning, der skulle sikre, at nye aktører kunne komme til, og dermed sikre dynamik i erhvervet, især ude i de mindre regioner, blev ændret således, at alle kunne søge om disse fiskerirettigheder. I virkeligheden betød dette, at de store redere også fik mulighed for at få fat i disse rettigheder.

De tabte indtægter fra auktionerne, som nu var blevet afskaffet, blev dog erstattet med en højere ressourceafgift, så landskassen i 2020 fik det samme ind i provenu, som den fik i 2018, dvs. 300 mio. DDK. Nu blot med en højere ressourceafgift i stedet for salg af kvoterne på auktion. Dog skal det også sammenholdes med den estimerede ressourcerente på ca. 1 mia. DKK pr. år (Búskaparráðið, 2020: 61).

Konklusion: Løsninger giver blot anledning til nye konflikter

Som analyserne har vist, rummer hvert fiskeri sin egen historie og konflikter, og løsninger skaber blot nye konflikter. For fiskeriet efter bundfisk omkring Færøerne førte en konflikt mellem den hjemlige flåde og fjernfiskerflåden til et nyt forvaltningssystem, der siden er blevet ændret flere gange og ikke har vist sig hverken at være biologisk eller økonomisk bæredygtigt. For det pelagiske fiskeri har konflikten med andre lande givet langt større kvoter til flåden, som har givet overnormale overskud. Men dette har givet fornyet interesse i spørgsmålet om, hvem der ejer disse kvoter og især det overnormale afkast kaldet ressourcerenten. Færøernes fiskerilov tilsiger, at det er det færøske folk, der ejer ressourcen, og Landsstyret har også over de senere år fået en lille del af denne ressourcerente ind i landskassen, men det har langt fra været muligt at få hele ressourcerenten ind til gavn for hele det færøske folk. Alt i alt handler alle disse konflikter altså grundlæggende om ejerskab af ressourcen, og hvordan man skal forvalte dette ejerskab. Selvom konflikterne foreløbigt er ”løst” i dag, er de ikke endeligt løst og ulmer fremdeles i færøsk fiskeripolitik.

Litteratur

- Auld, K. (2018), “Trade measures to prevent illegal fishing and the WTO: An analysis of the settled Faroe Islands dispute”, *World Trade Review*, 17(4): 665–92.
- Búskaparráðið (2020), “Búskaparráðsfrágreiðing várið 2020”, Tórshavn: Búskaparráðið
- Ellefsen, H. (2013), “Essays on Strategic Management of Shared Fish Stocks Applied to the Pelagic Complex in the North East Atlantic”, Phd afhandling, Syddansk Universitet.
- Fíggjarmálaráðið (2020), »Løgtingsfíggjarlóg«, tilgængelig på: www.fmr.fo/fo/logir-og-reglur/figgjarlog/.
- Fiskimálaráðið (2020), »Fiskiveiðiavtalur«, tilgængelig på: www.fisk.fo/fo/kunning/fiskiveiðiavtalur/.
- Fiskivinnunýskipanarbólkurin (2016), »Ein nýggj og varandi fiskivinnuskipan fyri Føroyar«, *Fiskimálaráðið*.
- Guttesen, R. (1991), “Fishing management experiences on the Faroe Islands since 1977”, *Geografisk Tidsskrift-Danish Journal of Geography*, 91(1): 19–25.
- Hagstovan (2020), »Hagtalsgrunnur«, tilgængelig på: <https://statbank.hagstova.fo/pxweb/fo/H2/>.
- Hansen, J.A. (2007), »Færøerne – fra planøkonomi til markedsøkonomi«, *Samfundsøkonomen*, april, (1): 14–8.
- Havstovan (2018), »Tilmæli um fiskiskapin eftir toski, hýsu og upsa í 2019«, tilgængelig på: http://hav.fo/index.php?option=com_content&view=article&id=787&Itemid=354.
- Jacobsen, J. (2019), “Path dependence in Faroese fisheries (mis)management”, *Marine Policy*, (108): 1-8.
- Januar (2018), “Roknskapargreining fiskivinnan 2017”.
- Løgtingið (2020), »Sjófeingislógin«, tilgængelig på: <https://www.logir.fo/Logtingslog/152-fra-23-12-2019-um-sjofeingi>.
- Munro, G.R. (2010), “The 1982 U.N. Convention on the Law of the Sea and Beyond: The Next 25 Years”, i R. Quentin Grafton, Ray Hilborn, Dale Squires, Maree Tait og Meryl Williams, red., *Handbook of marine fisheries conservation and management*, Oxford: Oxford University Press, pp. 646-65.
- Østhagen, A., J. Spijkers og O. A. Totland (2020), “Collapse of cooperation? The North-Atlantic mackerel dispute and lessons for international cooperation on transboundary fish stocks”, *Maritime Studies*, 19(2): 155-65.
- Owen, D. (2007), “Practice of RFMOs regarding non-members : a report to support the independent high-level panel to develop a model for improved governance by

RFMOs” (Recommended best practices for regional fisheries management organizations technical study ; no. 2), London: Chatham House.

Statsministeriet (2014), »Rigsombudsmanden på Færøerne – Beretning 2014«.

Vørn (2020), »Veiða sambært avreiðingarseðli«, <https://www.vorn.fo/fiskiveida/hagtol/?p=Vei%C3%B0a+samb%C3%A6rt+avrei%C3%B0ingarse%C3%B0li>

WTO (2014), “Dispute Settlement, ENT DS469: European Union—Measures on Atlanto-Scandian Herring”, tilgængelig på https://www.wto.org/english/tratop_e/dispu_e/cases_e/ds469_e.htm.