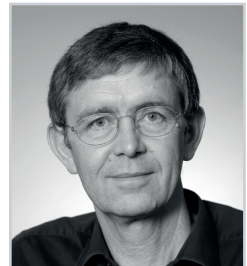


”Vores fisk – vores velfærd” – om Grønlands vigtigste naturressource

Temanummer: Grønland og fremtiden

Grønlands vigtigste erhverv er fiskeriet, og en ny fiskerilov er derfor ikke kun af stor betydning for fiskerierhvervet, men for Grønland som et velfærdssamfund. Artiklen gennemgår de udfordringer og muligheder, der er ved at omlægge fiskeripolitikken.



PEDER ANDERSEN

Professor emeritus

Næstformand i

Fiskerikommissionen i
Grønland, 2019-2021

Institut for Fødevarer- og
Ressourceøkonomi

Københavns Universitet
Email: pean@ifro.ku.dk

1. Indledning og fiskeriets betydning

Fiskeriet er Grønlands vigtigste erhverv og står for ca. 25% af den samlede værdiskabelse i landet. Der eksporteres årligt for mere end 5 mia. kr. fisk og skaldyr, svarende til over 90% af den samlede vareeksport. Erhvervet har ligeledes stor betydning for beskæftigelsen, idet ca. 16% af alle beskæftigede er i fiskerierhvervet, der samtidigt spiller en stor rolle for bosætningsmønstret. Desuden er indtægterne fra fiskeriet af helt afgørende betydning for den offentlige sektor. I perioden 2015 til 2019 udgjorde skatteprovenuet fra fiskerierhvervet mellem 31 og 41 procent af Selvstyrets offentlige indtægter, eksklusiv bloktilskud, jf. Fiskerikommissionen (2021). Udviklingen i fiskeriet er derfor af stor betydning for, om Grønlands økonomi kan udvikle sig i en mere selv bærende retning, jf. Andersen (2021).

Vigtigheden af fiskerierhvervet og den eksisterende fiskerilov var baggrunden for, at der i 2019 blev nedsat en Fiskerikommission, som afsluttede arbejdet i efteråret i 2022. Fiskerikommissionens opgaver, analyserne i forbindelse med udarbejdelsen af og anbefalingerne i betænkningen er det centrale i denne artikel. Fiskerikommissionen giver anbefalinger til, hvordan ændringerne i fiskeripolitikken kan betyde et endnu større bidrag til udviklingen af velstanden og velfærden i Grønland. I forbindelse med arbejdet i Fiskerikommissionen blev der tidligt udarbejdet et debatoplæg med titlen ”Vores fisk – vores velfærd”, som indeholdt kommissionens foreløbige overvejelser om udfordringer i erhvervet og principper for den fremtidige regulering af landets vigtigste erhverv.

2. Fiskerikommissionens kommissorium, arbejdsform og sammensætning

Kommissorium

Naalakkersuisut (den grønlandske regering) nedsatte i februar 2019 en fiskerikommission, hvis formål helt overordnet var

”at Fiskerikommissionen skal komme med anbefalinger til en fiskerilov og til andre relevante tiltag, der kan bidrage positivt til fiskerisektorens udviklingsmuligheder og være med til at sikre, at samfundet får mest mulig gavn af fiskerierhvervet og ressourcen”.

Rammerne for kommissionens arbejde blev fastsat ved kommissorium, jf. Fiskerikommissionens bilag A, med følgende centrale elementer:

”Kommissionen skal

- komme med forslag til revision af Inatsisartutlov (Inatsisartut: det grønlandske parlament) om fiskeri, som kan danne de lovgivningsmæssige rammer herfor. Den gældende landstingslov om fiskeri nr. 18 af 31. oktober 1996 er blevet ændret 13 gange siden den trådte i kraft, hvorfor der er behov for at skabe en overskuelig, tidssvarende og brugervenlig lov for fiskeriet, og*
- komme med forslag til anbefalinger til en sektorplan for fiskerierhvervet, der understøtter ovenstående mål.”*

Det er således en bred vifte af mange forskellige, konkrete emner, som kommissionen skal fremkomme med anbefalinger indenfor. Samtidigt skal kommissionen også inddrage en række overordnede hensyn. Vigtigst blandt disse hensyn er kravet om, at anbefalingerne skal sikre det størst mulige langsigtede samfundsmæssigt udbytte af fiskeriet på et bæredygtigt grundlag.

Kommissionen har samtidigt også måtte forholde sig til en række dilemmaer, som har at gøre med begrebet ”ressourcerente”. Begrebet dækker over det samfundsøkonomiske udbytte, som er tilbage fra fiskeriet, efter at fiskere og rederier har fået dækket alle relevante omkostninger og et rimeligt afkast. Nogle helt afgørende spørgsmål for kommissionen har været, hvordan et maksimalt langsigtet økonomisk afkast sikres, og hvilke afvejninger der er i forhold til andre hensyn samt det centrale fordelingspolitiske spørgsmål om, hvordan afkastet fra fiskeriet skal fordeles. Derfor behandler betænkningen mange aspekter af fiskeripolitikken, herunder emnerne biologisk bæredygtighed, økonomisk bæredygtighed og social bæredygtighed.

Kommissionen har gennem hele arbejdet været meget bevidst om, at en række afvejninger i sagens natur er politiske og handler om vægtningen af forskellige af forskellige værdier. Det kan f.eks. ikke på et sagligt, teknisk grundlag afgø-

res, hvordan ressourcerenten fra fiskeriet skal fordeles. I selve kommissoriet lægges der stor vægt på biologisk bæredygtighed, idet der står:

”Fiskeriet skal foregå på grundlag af en biologisk bæredygtig udnyttelse af fiskeressourcerne for at sikre reproduktion og optimal udnyttelse, så fiskeriet fortsat kan bidrage til beskæftigelse og samfundsøkonomien på ubestemt tid.”

Kommissionen har ladet dette være bærende for overvejelser og anbefalinger, således at kommende generationer har et ressourcegrundlag, som mindst er lige så godt som det nuværende. Men det betyder også, at hvis der er gode argumenter for at forbedre ressourcegrundlaget, opstår der et dilemma om tilpasninger og tilpasningshastigheder. Dette har kommissionen også analyseret og vurderet.

Betænkningens opbygning

Betænkningen indeholder indledningsvis en sammenfatning med kommissionens hovedanbefalinger og en dokumentation for fiskerierhvervets helt afgørende betydning for Grønlands velstand nu og i fremtiden. Dermed sættes scenen for, hvorfor et effektivt og velreguleret fiskeri er en grundlæggende forudsætning for samfundets velstand. Dernæst gennemgås en række principper for at sikre et effektivt og velreguleret fiskeri. Disse princippers betydning for fiskeriet og samfundet danner rammen for kommissionens overvejelser om indholdet i en ny fiskerilov.

Betænkningen gennemgår desuden den aktuelle situationen i de forskellige fiskerier, og det danner grundlaget for at give et billede af, hvilke udfordringer erhvervet og samfundet står over for inden for de forskellige fiskerier og i forholdet til samspillet med arbejdsmarkedet i øvrigt. Dette bruges som fundament for en række konkrete anbefalinger inden for hvert fiskeri og for at angive de dilemmaer, samfundet konfronteres med i forbindelse med en omlægning af fiskeripolitikken.

Kommissionen har samtidigt med udarbejdelsen af betænkningen udarbejdet 23 baggrundsnotater, som mere detaljeret analyserer en række af de emner, der er med i betænkningen, jf. Fiskerikommissionens Bilag J, p. 304.

Kommissionens arbejdsform og sammensætning

Kommissionen har lagt stor vægt på at inddrage al den viden, der er om fiskerierhvervet. Derfor har der været inviteret foredragsholdere til møderne, og der har været afholdt en række dialogmøder med repræsentanter fra erhvervet for at udbygge og underbygge det omfattende skriftlige materiale. Dele af betænkningen bygger dog på drøftelser i kommissionen og på materiale, som ikke er offentliggjort, og her har det været nødvendigt i betænkningen at beskrive kommissionens grundlag for sine konklusioner og anbefalinger mere udførligt.

Fiskerikommissionens sammensætning med medlemmer, politisk tilfornede og fagligt tilfornede samt om Fiskerikommissionens sekretariat fremgår af Fiskerikommissionen (2021), bilag B. Medlemmerne har ud over tre uafhængige medlemmer, hvor de to har udgjort formandskabet, været repræsentanter for fiskerierhvervet og andre erhverv, arbejdstagere, arbejdsgivere, kommunerne og Grønlands Naturinstitut. De fagligt tilfornede har repræsenteret relevante departementer. De politiske tilfornede har i forlængelse af møderne i Fiskerikommissionen haft møder med kommissionens medlemmer, hvor der har været givet en orientering om arbejdet og specifikke emner har været drøftet med det formål at sikre, at alle relevante emner kunne blive behandlet på kommissionsmøderne.

3. Mål og principper for fiskeripolitikken

Et effektivt fiskeri med et højt afkast er vigtigt for et land, hvor afkastet af naturkapitalen fisk både i dag og langt ud i fremtiden er den markant vigtigste indtægtskilde og dermed også afgørende for udviklingen i velfærden i landet. Fiskerikommissionen har derfor haft fokus på at opstille principper, der kan indgå i en ny fiskeripolitik og dermed rammerne for at opnå en høj ressourcerente i fiskeriet. Samtidigt er fiskeripolitikken også central med hensyn til at opnå fordelingspolitiske mål. Det sidst er også knyttet til spørgsmålet om ejendomsretten til naturressourcerne. I det følgende gennemgås de forskellige principper, som efterfølgende bruges til at angive mere specifikke anbefalinger for de enkelte fiskerier.

Fiskeressourcen er samfundets ejendom

Fiskerikommissionen har som en vigtig præmis sit arbejde taget det udgangspunkt, at fiskeressourcen er samfundets ejendom. Dermed bliver det ikke kun for fiskerierhvervet, men for hele samfundet vigtigt, at der fastlægges et regelsæt og rammebetingelser, der kan bidrage til en samfundsøkonomisk, langsigtet rationel udnyttelse af landets fiskeressourcer. Dette skal ske ved, at tidsbegrænsede fiskerirettigheder stilles til rådighed for fiskerierhvervet via forvaltningsmodeller med hjemmel i fiskeriloven og følgelovgivningen hertil. Vilklårene for tidsbegrænsede rettigheder kan kombineres med række andre betingelser og forhold, herunder bl.a.:

- Krav om biologisk bæredygtighed
- Krav om ressourcerentebeskatning til det offentlige for retten til at udnytte den fælles ressource i fiskerier med høj indtjening
- Krav om gennemsigtighed, dvs. generel indsigt om ressourceudnyttelsen og konsekvenser
- Krav om specifikke kvalifikationer for at kunne udøve selve fiskeriet sikkert og effektivt.
- Regulering af adgang til at investere i fiskeriet
- Sikre konkurrence og modvirke uønsket koncentration.

Disse forhold giver anledning til, at reguleringen inddrager en række forhold, der kan være i modstrid med hinanden. En reduktion af koncentrationen kan f.eks. reducere mulighederne for at udnytte stordriftsfordele og reducere effektiviteten i fiskeriet og ressourcerenten.

Armslængdeprincippet

For at sikre, at de opstillede mål for fiskeripolitikken opnås på en effektiv måde, er det vigtigt, at de beslutninger, som træffes af den eller de enheder, der regulerer fiskeriet, sker på grundlag af forud fastlagte, stringente retningslinjer og ved en sagligt og fagligt korrekt sagsbehandling. Dette er baggrunden for, at et flertal Fiskerikommissionen anbefaler princippet om armslængde, og at dette gennemføres ved oprettelse af en licensstyrelse og oprettelse af et klageorgan, der er uafhængigt af Departementet for Fiskeri og Fangst.

Konkret foreslås, at en fiskeristyrelse får følgende opgaver:

- Udstedelse af licenser
- Udbud af kvoteandele, der i medfør af fiskeriloven – og ud fra rammer fastsat i fiskeriloven eller regler vedtaget med hjemmel i denne – skal genfordeles. Dette kan eksempelvis ske gennem anvendelse af en auktionsmodel
- Indsamling af data og offentliggørelse heraf på en offentlig portal til sikring af gennemsigtighed.

Etableringen af en fiskeristyrelse vil være et vigtigt skridt for at opnå de langsigtede politisk fastsatte mål for fiskeripolitikken.

Biologisk bæredygtighed som fundament for fiskeriforvaltningen

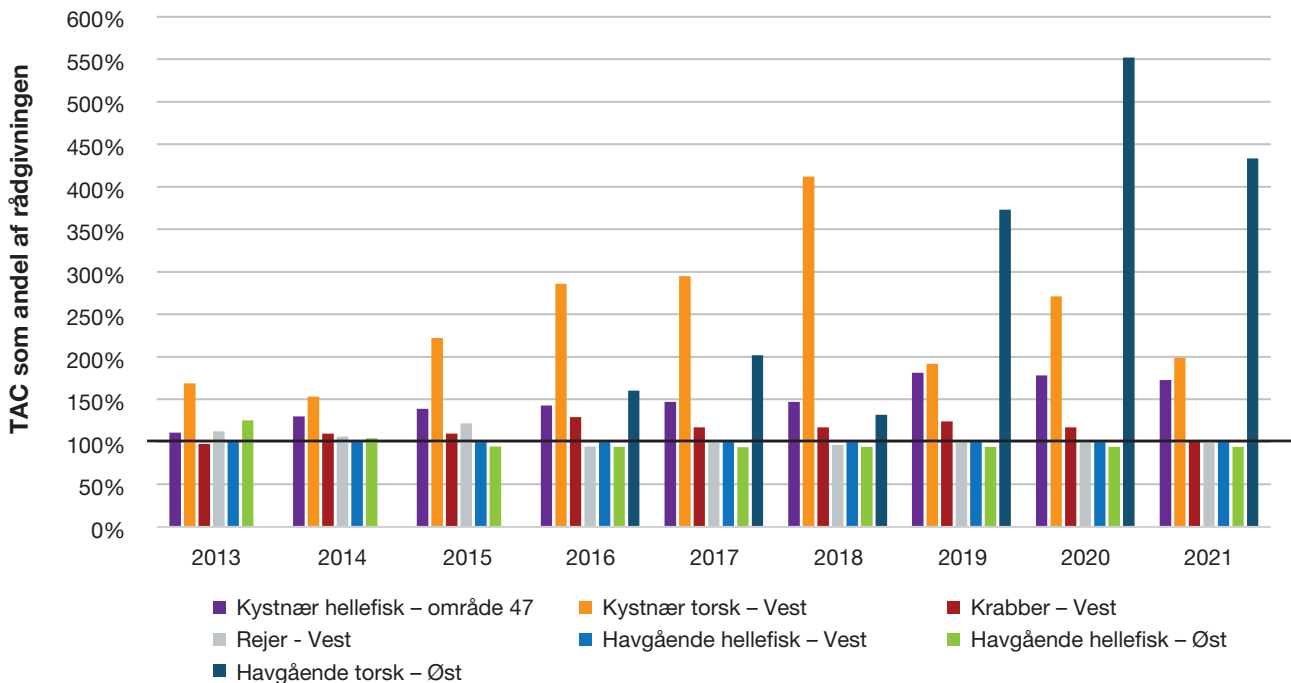
Fiskeressourcerne er som naturkapital et vigtigt grundlag for samfundets velstand. Biologisk bæredygtighed bliver derfor et af flere vigtige elementer for fiskeriforvaltningen og følger en række internationale konventioner og aftaler. Eksempler på disse er FN's Havretskonvention (UNCLOS) fra 1982 med bl.a. krav om, at fiskerier forvaltes ud fra en målsætning om maksimalt bæredygtigt udbytte (MSY), FN's Fiskeriaftale (UN Straddling Fish Stock Agreement) fra 1995 om implementeringen af Havretskonventionens og om retningslinjer for anvendelse af forsigtighedsprincippet (precautionary approach) og MSY, FAO Code of Conduct for Responsible Fisheries fra 1995, der fastlægger principper og standarder for bevarelse, forvaltning og udvikling af fiskerier og FN's Biodiversitetskonventionen (CBD) fra 2002 om bl.a. bevarelse af biologisk mangfoldighed.

Indholdet af disse kan samles i tre vigtige forhold, nemlig forsigtighedsprincippet (precautionary approach), maksimalt bæredygtigt udbytte (MSY) og økosystembaseret tilgang (ecosystem approach) og har været vigtige for kommissionens anbefalinger, da de er med til at sikre grundlaget for en holdbar, langsigtet fiskerilovgivning. Hertil kommer anbefalingen om brug af forvaltningsplaner, der mere konkret for de enkelte fiskerier fastsætter vilkår for fi-

skeriet, der kan sikre de biologiske rammer for en langsigtet fiskeripolitik, jf. Kirkegaard (2021a, b).

Forvaltningen af fiskerierne baseres på biologisk rådgivning om fangstkvote for de enkelte bestande og den faktisk fastsatte kvote, den såkaldte af TAC (Total Allowable Catch) og en række tekniske regler om udformningen af fangstredskaber, områderegulering mv. Figur 1 viser for en række bestande for perioden 2012-2021 niveauet for den fastsatte kvote, TAC, i forhold til den biologiske rådgivning. Det fremgår, at for en række bestande, f.eks. de vigtige bestande kystnær hellefisk og kystnærtorsk, er den fastsatte kvote markant over niveauet for den biologiske rådgivning, medens der for det vigtigste fiskeri, rejefiskeriet, har været fastsat kvoter i overensstemmelse med den biologiske rådgivning.

Figur 1. Den fastsatte TAC i forhold til den biologiske rådgivning, udvalgte bestande, 2013-2021.



Kilde: Fiskerikommissionen.

Note: Den vandrette linje ved 100 pct. viser, hvor TAC er lige med rådgivning, dvs. en biologisk bæredygtig fastsættelse af kvoten.

De biologiske analyser og rådgivning viser, at der er betydelige ubalancer i især i fiskeriet efter torsk og det kystnære fiskeri efter hellefisk, og der er i begge fiskerier registreret et markant fald i størrelsen af de fangede fisk, hvilket er et klart tegn på biologisk overfiskeri med risiko for betydelige fremtidige fald i fangsterne ved en uændret forvaltning.

Økonomisk bæredygtighed som fundamentet for velfærd

Havenes fornybare ressource kan være grundlaget for vedvarende at generere en stor ressourcerente, hvis der sikres biologisk bæredygtige bestande og økonomiske rammer for fiskerierhvervet, således at der er den rigtige balance mellem fiskeriindsatsen og bestandenes biologiske ydeevne. Det er det centrale budskab i fiskeriøkonomi, hvor optimalt fiskeri er kendetegnet ved en høj ressourcerente, og et ureguleret fiskeri (et olympisk fiskeri) er kendetegnet ved, at fiskeriindsatsen er for stor, og ressourcerenten helt spildes eller er meget lille, og at en høj ressourcerente sikres ved reguleringer, der giver de rette incitamenter til at undgå overkapacitet i fiskeriet, jf. f.eks. Andersen og Ståhl (2017), Bjørndal & Munro (2012) og Clark (2010, 2005).

Forudsætningerne for en økonomisk effektiv fiskeripolitik er knyttet til fire egenskaber, ofte kaldet den fiskeripolitiske diamanten, som består af:

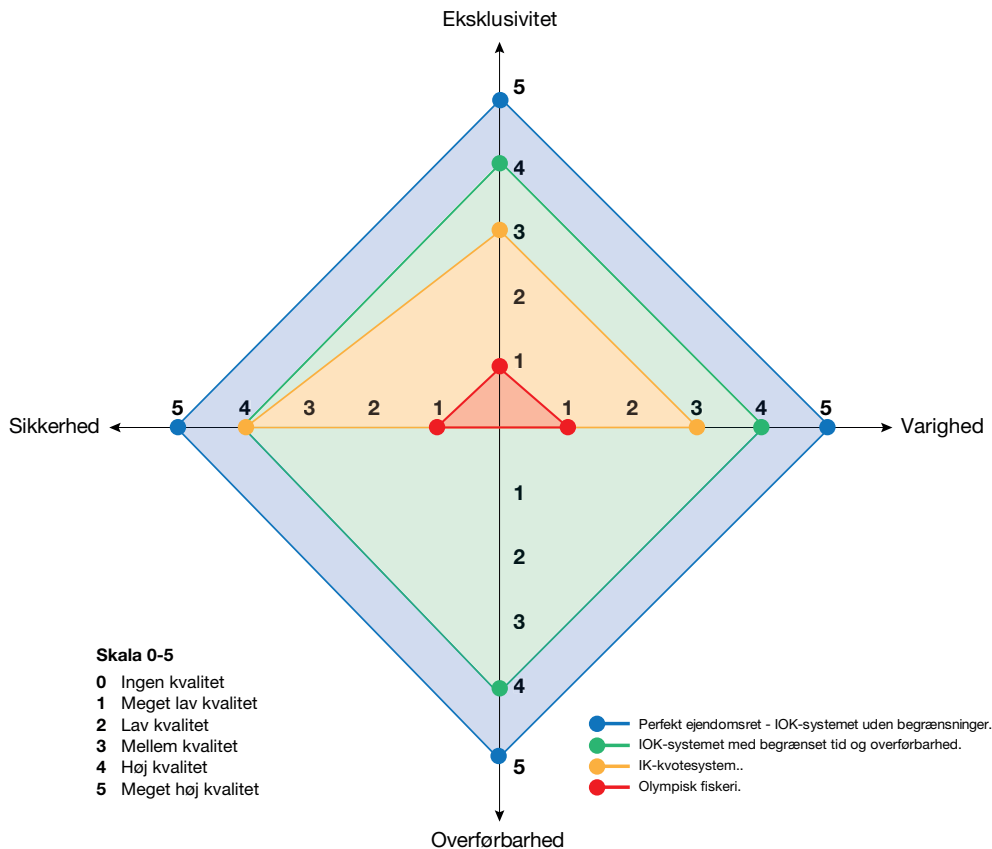
- *Eksklusivitet* med hensyn til rettigheden, dvs. har fiskeren sin udnyttelsesrettighed i form af en kvoteandel.
- *Sikkerhed* om rettigheden, dvs. fiskerens kvoteandel kan ikke fordeles til andre.
- *Rettighedens varighed*, dvs. fiskeren ved, hvor længe han råder over sin kvoteandel.
- *Overførbare* af rettigheden, dvs. graden af retten til at overdrage eller sælge rettigheden, dvs. omfanget af begrænsninger i, om kvoter eller kvoteandele kan købes og sælges.

Sammenfattende kan det siges om de fire egenskaber, at jo højere, der scores på hver af dem, desto større vil det økonomiske overskud, herunder ressourcerenten ved fiskeriet blive på lang sigt. Dette opnås blandt andet, fordi fiskeriet bliver mindre usikkert, da der bedre kan planlægges på lang sigt, og det bliver samtidigt billigere at finansiere nye investeringer og omlægninger.

Et IOK-system, dvs. et fiskeri med Individuelle Omsættelige Kvoteandele, hvor omsætteligheden er let, og rettigheden til kvoteandelene er lang, lever op til kravene for at sikre høj ressourcerente i fiskeriet og et højt samfundsøkonomisk afkast. Et frit, ureguleret fiskeri med meget få restriktioner for adgangen, som et olympisk fiskeri er, scorer lavt på alle fire egenskaber og resulterer i et lavt samfundsøkonomisk afkast.

I figur 2 viser, hvordan fiskerier, der er underlagt forskellige reguleringer, er placeret i den fiskeripolitiske diamant.

Figur 2: Fiskeriers placering i fiskeripolitikens diamant.



Et IOK fiskeri med forholdsvis få begrænsninger vil svare til denne grønne diamant, der pga. begrænsningerne bliver mindre end den blå diamant. Et IK system (Individuelle Kvoteandele) uden nogen form for overførbarhed vil svare til den gule trekant, og et ureguleret fiskeri, et olympisk fiskeri, vil være den røde trekant. Fordele og ulemper ved et reguleringssystem baseret på et IOK eller et IK system er udbygget i Andersen (2021a) og Ogmundsson og Andersen (2021).

Et forhold, der ikke direkte er med i diamanten, er tendensen til kvotekonzentration i et IOK fiskeri. Hvis der er politisk fastsatte regler for at forhindre stor kvotekonzentration, er det muligt at fastsætte og håndhæve kvotelofte, som er afpasset behov og hensyn i det pågældende fiskeri. En konsekvens af stramme kvotelofte vil være tab i ressourcerente.

En høj ressourcerente giver grundlag for at sikre et mere effektivt fiskeri, aflaste andre skatter og kan samtidigt være et middel i forbindelse med fremme fordelingspolitiske mål, jf. Andersen og Paulsen (2021a). Ressourcerenteafgifter spiller allerede en vigtig rolle i Grønland og i 2018 indførtes en ny ressourcerenteafgiftsmodel for det hele det havgående fiskeri og dele af det kystnære fiskeri. Afgiftsloven omfatter kystnært fiskeri efter hellefisk og rejer. Ligeledes omfatter den havgående fiskeri efter rejer, hellefisk, torsk, kuller, sej og rød fisk, samt pelagisk fiskeri efter makrel, sild, lodde, blåhvilling og guldlaks. Øvrige fiskearter er ikke omfattet af afgiften. Men potentialet for yderligere

at benytte ressourcerenteafgifter er tilstede, jf. også Økonomisk Råd (2018). Følgende er i den forbindelse relevant:

- betydningen for ressourcerentens størrelse af relevante tiltag for at fremme en strukturtilpasning i det kystnære fiskeri med fokus på de vigtigste arter.
- evaluering af tilskudsordningerne målrettet fiskeriet, herunder vurdere, hvordan de nuværende tilskud påvirker ressourcerenten på sigt i fiskerier under disse tilskudsordninger.
- spørgsmålet om ressourcerenten og beskatningen deraf indgår i spørgsmålet om spredning af ejerskab og sikring af adgang for unge fiskere mv.
- sammenhængen mellem afgiftsniveau (og andre forhold herunder pris/omkostningsstruktur) og strukturudvikling.
- sammenhængen mellem ressourcerenten og omfanget af landingspligt, herunder de såvel kort- som langsigtede mulige tab i ressourcerenten som konsekvens af landingspligten
- om der ved fastlæggelsen af de konkrete instrumenter eventuelt bør indføres en ”indgangs-afgift” for at deltage i fiskeriet?

Fiskerikommissionens analyser peger konkret på, at:

1. Ressourcerenteafgifter bør anvendes for at aflaste andre skatter og afgifter, og således at det fortsat er driftsøkonomisk attraktivt at udnytte kvoterne, at investere i fiskeriet og at opretholde effektive fiskerier.
2. Ressourcerenteafgifterne inden for de forskellige fiskerier skal fastsættes, således at de afspejler ressourcerenten inden for de enkelte fiskerier.
3. Over tid skal ressourcerenteafgifterne justeres i forhold til ressourcerenten.
4. Ressourcerenteafgifterne skal være med til at fremme en samfundsmæssig ønskelig strukturtilpasning.

Analyserne viser, at en omlægning af den nuværende ressourcerentebeskatning har fordele. Det udenskærs rejefiskeri er effektivt og ressourcerenten stor. Større vægt på ressourcerenteafgiften i udenskærs rejefiskeri vil derfor aflaste andre forvridende skatter og samtidigt give et større provenu til samfundet uden at forringe effektiviteten i fiskeriet. I mange andre fiskerier er der overkapacitet og en struktur, der ikke sikrer effektivitet. I disse fiskerier vil et IOK-system kunne forbedre produktiviteten og dermed ressourcerenten og forøge de offentlige indtægter, selv om disse fiskerier ikke har samme potentiale som rejefiskeriet. Det er desuden i det kystnære fiskeri i højere grad nødvendigt at inddrage lokale og sociale forhold.

Social bæredygtighed

Andre hensyn end effektivitet er også vigtige, og derfor er der behov for at afveje forskellige hensyn som led i fiskeripolitikken og tilgrænsende områder. Dette betyder bl.a. at afveje fordele og ulemper ved en given lokalisering-mønster og en fisker- og fangerkultur baseret på fiskeressourcen og at sikre en produktivitetsudvikling i erhvervet, der også kan sikre en rimelig indkomst. Samtidigt er det vigtigt at være opmærksom på, at større ændringer kan have

betydelige menneskelige og økonomiske tilpasningsomkostninger, jf. Andersen og Paulsen (2021c). Ved en omlægning af fiskeripolitikken er der behov for at beskrive og belyse, hvem og hvordan tilpasningerne kan påvirke de økonomiske og sociale vilkår, og på det grundlag beslutte, hvilke ændringer der bør foretages, da der ikke findes en simpel løsning på afvejning af forskellige hensyn og dertil forbundne dilemmaer.

Fiskerikategorier og de enkelte fiskerier

Når de eksisterende forhold inden for de enkelte fiskerier skal analyseres nærmere med henblik på at vurdere, om forvaltningen lever op til kravet om at kunne generere en høj ressourcerente, er deres placering i den fiskeripolitiske diamant og følgende forhold af betydning:

- Fiskerikapacitet¹ i de centrale fiskerier ift. ressourcegrundlaget (med afsæt i fastsættelse af biologisk bæredygtige kvoter)
- Kapitalforhold, herunder kapitalintensivitet og adgang til offentlig finansieringsstøtte
- Kvotekonzentration
- Nødvendig varighed af fiskerirettighed ud fra et investeringsperspektiv ved kommerciel finansiering.

Tablet 1 er en forenklet version af Fiskerikommissionens oversigt med bedømmelse af situationen i forskellige fiskerier (Fiskerikommissionen, 2021, s. 85).

Tablet 1. Bedømmelse af forskellige parametre i forhold til forskellige fiskerier.

Parametre	Fiskerikapacitet ift. ressourcegrundlag	Kapitalforhold		Koncentration af kvoter	Varighed for fiskerirettighed
		Kapital-intensivitet	Off. finansieringsstøtte		
Karaktergivning på:	(Match af kapacitet: passende; over; under)	(høj, mellem, lav)	(ja, nej)	(høj, mellem, lav)	(antal år ca.)
Rejer – havgående	passende	høj	Nej	Høj	ca. 15 år
Rejer – kystnært	over	høj	Ja	Mellem	ca. 15 år
Hellefisk – havgående	lille overkapacitet	høj	Nej	Høj	ca. 15 år
Hellefisk – kystnært – fartøjer o. 6 meter	over	mellem	Ja	Lav	ca. 8-10 år
Hellefisk – kystnært – joller	over	lav	Ja	Lav	ca. 4-6 år
Torsk mv. – havgående	lille overkapacitet	høj	Nej	Høj	ca. 15 år
Torsk mv. – kystnært (joller hhv. fartøjer)	over	lav	Ja	Lav	ca. 4-6 år hhv. 15 år
Krabber	over	mellem	Ja	Lav	ca. 10-15 år
Stenbiderrogn	passende	lav	Ja	Lav	ca. 4-6 år
Pelagisk fiskeri (havg.)	under	høj	Nej	Lav	ca. 15 år

Oversigten viser, at der i en række fiskeriet er overkapacitet, der gives tilskud i en række af disse fiskerier, og der er et behov for strukturtilpasninger, undtagen i det havgående rejefiskeri. I tabellen er desuden angivet et skøn over den varighed, en fiskerirettighed bør have for at sikre gode finansieringsvilkår. Tabellen viser tydeligt, at det er muligt at forbedre mulighederne for at forøge ressourcerenten i mange fiskerier, jf. senere gennemgang.

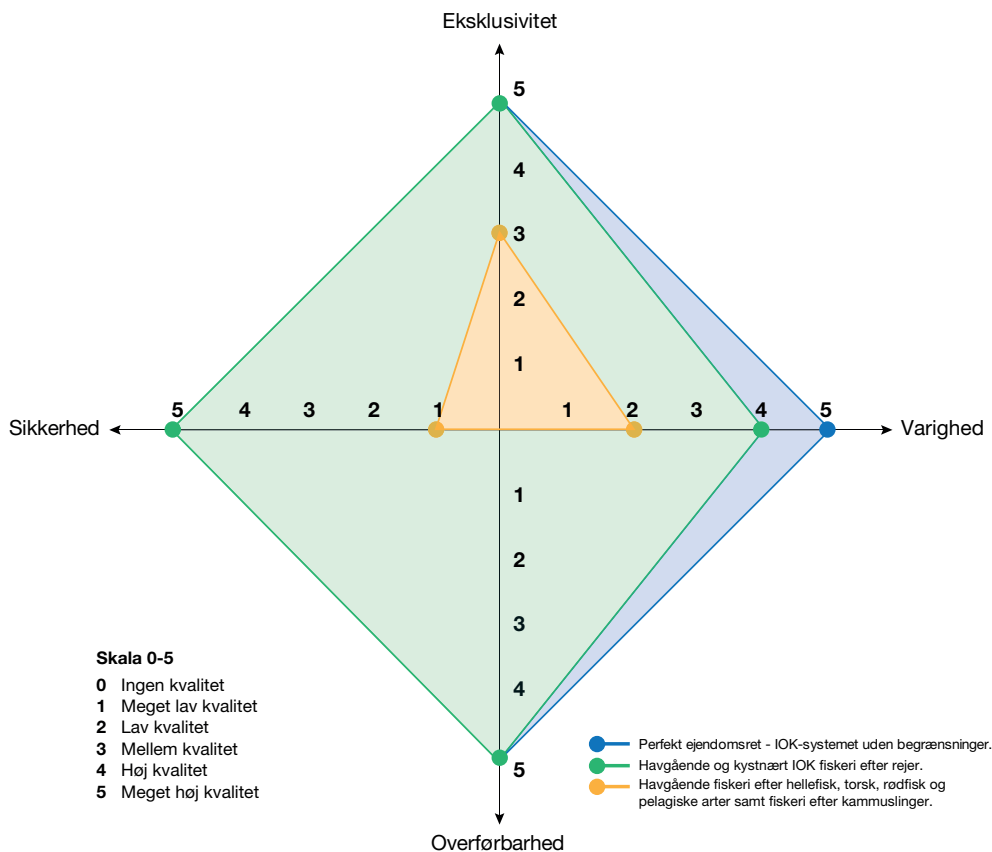
De fiskerier, der kan betegnes som kapitalintensive, dvs. anvender store fartøjer og megen teknik, har typisk ikke adgang til offentlig finansieringsstøtte (formelt eller reelt). Her er investeringshorisonten desuden lang. Samtidigt er der i disse fiskerier en høj koncentration af kvoter. Der er et passende forhold mellem ressourcegrundlag og kapacitet i det havgående fiskeri. I de kapitalintensive fiskerier er udfordringen at håndtere spørgsmålet om høj koncentration af udnyttelsesretten og ejerskabet af rederierne og spørgsmålet om beskatningen af overskuddet, men også spørgsmålet om den fremtidige finansiering af rederierne.

Situationen ser anderledes ud for en række af de fiskerier, der kan betegnes arbejdsintensive. Disse er typisk karakteriseret ved at have overkapacitet i forhold til ressourcegrundlaget, have adgang til offentlig finansieringsstøtte, have korte investeringshorisonter og have en lav koncentration af ejerskab. Desuden er der i disse fiskerier mange licenser spredt ud på individuelle fiskere eller mindre selskaber samtidigt med, at fiskerikapaciteten er for stor i forhold til ressourcegrundlaget. Dette viser sig også ved, at indtjeningen i fiskerier med for stor fiskerikapacitet i forhold til ressourcegrundlaget er markant lavere end i fiskeri, hvor der er balance. Det er især i de arbejdsintensive fiskerier, at ressourcerenten er under potentialet. Det betyder samtidigt, at behovet for ændrede rammer for fiskeriet er størst i disse fiskerier for at forbedre indtjeningen og ressourcerenten. I det følgende ses nærmere på, hvordan de enkelte fiskerier er placeret i den fiskeripolitiske diamant, opdelt i kategorierne kapitalintensive fiskerier og arbejdsintensive fiskerier, og på hvilke rammer for fiskeriforvaltningen der vil forbedre ressourceudnyttelsen.

Kapitalintensive fiskerier

I figur 3 er vist, i hvilken grad de kapitalintensive fiskerier lever op til fiskeriets diamant.

Figur 3. De kapitalintensive fiskerier (rejer hav/kyst, hellefisk mv. og pelagisk) og deres placering i den fiskeripolitiske diamant.



Det ses, at der er en tydelig forskel mellem det kystnære og havgående rejefiskeris placering i diamanten og udenskærs fiskerier i øvrigt. Det havgående rejefiskeri opnår en høj score, medens de øvrige fiskerier, dvs. udenskærs fiskeri efter hellefisk, torsk, rødfisk mv. og det pelagiske fiskeri er reguleret med ved et-årige licenser uden omsættelighed og derfor opnår en meget lav score.

Det giver grundlag for at påpege følgende udfordringer i forhold til de kapitalintensive:

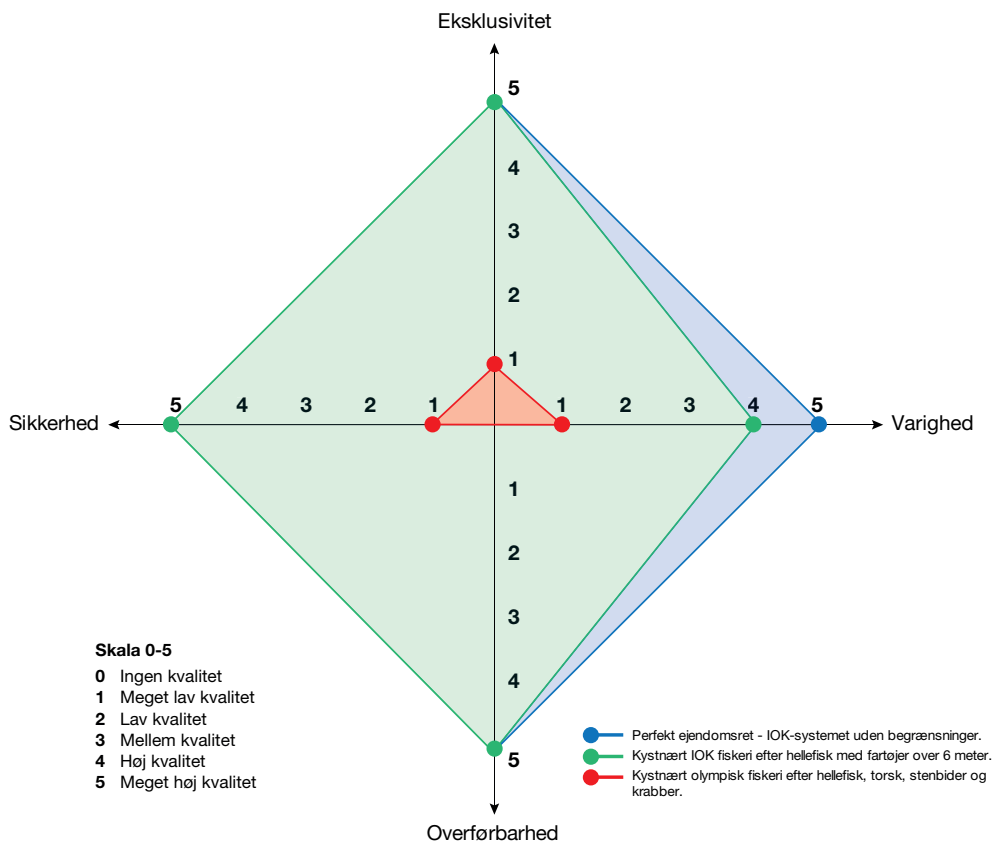
- Der er en god overensstemmelse mellem ressourcegrundlag og kapacitet, som også har ledt til en høj indtjening. Dette gælder især for rejefiskeriet og i det udenskærs fiskeri efter hellefisk. Samtidigt er fiskeriet blevet koncentreret på få hænder, og det er blevet vanskeligt for nye aktører at komme ind i erhvervet.
- Stadig et-årige licenser i fiskeriet efter hellefisk, torsk og pelagiske arter.
- Begrænsninger i adgang til finansiering og høje kapitalkrav kan indebære vanskeligheder med generations- og ejerskifter i det havgående fiskeri, hvilket fremadrettet kan reducere effektiviteten i erhvervet. Det indebærer samtidig en risiko for stråmandsvirksomhed.
- Den meget høje indtjening i store dele af det havgående fiskeri giver grundlag for at ændre beskatningen af ressourcen til gavn for hele samfundet.

I overvejelserne om politikudviklingen omkring spørgsmålet om at lette adgangen til de mest kapitalintensive dele af dette fiskeri er det væsentligt at være opmærksom på, at nye aktører (grønlandske) vil have relativt begrænsede muligheder for at stille med den fornødne egenkapital, som kan være meget høj. Det vanskeliggør i praksis muligheden for at komme ind og forholdsvis hurtigt opnå et substantielt medejerskab i de mest kapitalintensive dele af dette fiskeri.

Arbejdsintensive fiskerier

I figur 4 ses de arbejdsintensive fiskeriers placering i den fiskeripolitiske diamant.

Figur 4. De arbejdsintensive fiskerier (kystnært fiskeri efter hellefisk med fartøjer over 6 m og med joller samt kystnært fiskeri efter torsk, krabber og stenbiderrogn) og deres placering i fiskeriets diamant.



Det ses tydeligt, at der er en væsentlig forskel i placeringen i diamanten for det kystnære fiskeri efter på den ene side hellefisk med fartøjer over 6 meter og på den anden side de øvrige fiskerier efter torsk, stenbider, krabber og efter hellefisk med joller. Sidstnævnte er kendetegnet ved et-årige licenser og uden omsættelighed og er dermed nærmest uregulerede fiskerier, også kaldet olympiske fiskerier.

Det giver grundlag for at fokusere på følgende udfordringer for en stor del af de arbejdsintensive fiskerier:

- Væsentlige dele af især det kystnære fiskeri er funderet på kvoter, der må betegnes som en ikke-bæredygtig ressourceforvaltning (rejer og stenbider er positive undtagelser).
- Der er en overkapacitet i dele af det kystnære fiskeri, som dels giver et pres på ressourcen, dels gør at mange har små indkomster.
- Et-årige licenser og olympisk fiskeri giver dårlig kapacitetsudnyttelse og problemer med investeringsplanlægning og finansiering.
- Risiko for kollaps i nogle bestande med deraf følgende mulige store samfundsmæssige tab, både økonomiske og beskæftigelsesmæssige.
- Forældet flådestruktur i store dele af det kystnære fiskeri og problemer med at sikre adgang til finansiering, blandt andet som konsekvens af ovenstående.
- Uudnyttet potentiale for at forøge ressourcerenten i det kystnære fiskeri og dermed for at øge beskatningsgrundlaget.

Der er derfor grund til ændre forvaltningen med henblik på at fremme indtjeningen i den samlede værdikæde i Grønland, herunder både den del af værdikæden, som bygger på forskellige del af selve fiskeriet, og den del, der ligger på land, herunder i selve fiskeindustrien. Det vil være til gavn for den enkelte fisker, fiskeindustriarbejdere, involverede virksomheder og samfundet under ét.

En rationel økonomisk forvaltning af fiskeriet med størst muligt langsigtede samfundsmæssige udbytte kan sikres ved, at fiskeriforvaltning baseres på følgende principper:

- Effektiv investeringsplanlægning i fiskerisektoren igennem lovfæstet tildelelse af flere årlige individuelle kvoteandele.
- Økonomisk effektiv udnyttelse af fangstmulighederne og kapaciteten i fiskerisektoren (fangst, forarbejdning og afsætning) igennem omsættelighed og fleksibilitet, dvs. anvendelse af IOK-systemet.
- En forvaltning, der afspejler de overordnede mål for fiskeriområdet og samfundsudviklingen, herunder at forvaltningen er effektiv og gennemsigtig, og reguleringerne håndhæves.

Tilskudsordninger

Som det fremgik af tabel 1, er det i en række fiskerier muligt at opnå offentlige støtte. En sådan støtte kan være velbegrundet, men i andre tilfælde være med til at forøge ubalancen mellem fiskerikapacitet og ressourcegrundlag og dermed også forhindre skabelsen af ressourcerente, jf. Andersen og Paulsen (2021b). Analyserne tegner følgende billede af de anvendte tilskudsordninger vurderet ud fra økonomiske kriterier:

- Generelt har ingen af støtteordningerne været målrettet – eller i det mindste ikke i praksis været ydet til – innovative tiltag omkring forsøgsfiskeri, udvikling af mere selektive fiskerredskaber henholdsvis nye forarbejdningsteknologier eller til at fremme sikkerhedsforhold i fiskeriet.

- Støtteordningerne synes kun i begrænset omfang (via fiskerifinansieringspuljen og jolletilskuddet) – og dette ikke ud fra systematisk og prioriteret tilgang – at være målrettet en udvidelse af fiskerikapaciteten, hvor det ud fra en samfundsøkonomisk vurdering samtidig:
 - kan begrundes at være hensigtsmæssigt at udvide fiskerikapaciteten eller
 - kan forbedre effektiviteten i den eksisterende flåde.
- Støtteordningerne har derimod i højere grad været givet som tilskud til at fremme produktion og arbejdspladser i bestemte områder, hvor det ud fra økonomiske overvejelser ikke er lønsomt for private at investere, men hvor politiske prioriteringer har fokus på arbejdspladser i disse områder.
- Dette ses imidlertid ikke gennemført stringent med dette særlige formål for øje.
- Der ses herunder ikke at være gennemført en systematisk vurdering af, om tilskud til fastholdelse af arbejdskraft i bestemte områder og i bestemte erhverv reelt forhindrer udviklingen i andre erhverv og i områder.

Dette betyder, at der er økonomiske argumenter for at være restriktiv mht. at støtte fiskeriet, og hvor det bruges da at sikre, at støtteordningerne ikke øger overkapacitet, men i stedet fremmer et biologiske og økonomisk bæredygtigt fiskeri ved strukturomlægning.

4. Tværgående mål og princippers anvendelse på de enkelte bestand

I dette afsnit præsenteres en række forslag, som går på tværs af de forskellige fiskerier, og som overordnet set vil fremme effektiviteten i fiskerierne og dermed forøge ressourcerenten. For de enkelte fiskerier kan der findes argumenter for at afvige fra disse. Dette er i detaljer gennemgået i Fiskerikommissionen (2021).

Følgende forhold er eksempler på forhold, som er vigtige for, at bestandene udnyttes samfundsøkonomisk effektivt:

1. Bindende forvaltningsplaner baseret på bæredygtig udnyttelse.
2. Ens vilkår for fiskerier, som udnytter den samme bestand.
3. Fiskeressourcerne er samfundets ejendom, og retten til at udnytte en ressource sker via tidsbegrænsede udnyttelsesrettigheder.
4. Mekanisme til håndtering af tildelingen af licenser og kvoteandele.
5. Individuelle Omsættelige Kvoter (IOK) som hovedprincip for forvaltningen. TAC'er med Individuelle Kvoter (IK), som ikke er omsættelige, eller olympisk fiskeri som alternativer, hvis særlige forhold taler derfor.
6. Lettere adgang til finansiering med grønlandsk kapital.

For at leve op til biologisk bæredygtighed som fundament for forvaltningen bør forvaltningen af alle bestande ske ud fra bindende forvaltningsplaner,

som er udformet, så der sikres en bæredygtig udnyttelse af ressourcerne i overensstemmelse med målsætningen om et maksimalt bæredygtig udbytte. Ved at give de forskellige fiskere og rederier ens vilkår sikres effektivitet, men en eventuel afvigelse kan være begrundet i at beskytte grupper af fiskere, dvs. ved brug af princippet om social bæredygtighed. At sikre, at ressourcerne er og bevares som samfundets ejendom, giver mulighed for at beskatte ressourcerenten og dermed sikre, at hele samfundet får gavn af ressourcerenten. For bl.a. at kunne ændre reglerne for ressourcerentebeskatning er tidsbegrænsede rettigheder et godt instrument.

I IOK og IK fiskerier vil udnyttelsesretten udmøntes i form af kvoteandele, som giver licenshaveren retten til at udnytte en del af den fastlagte kvote. Ved at give flerårige individuelle kvoteandel opnås bedre muligheder for en effektiv investeringsplanlægning. Et flertal i Fiskerikommissionen anbefaler omsættelighed, mens et mindretal ikke støtter omsætteligheden, da det kan give kvotekonzentration. Hvis IOK leder til kvotekonzentration ud over det politisk ønskede, kan der fastsættes kvotelofter, som sætter den øvre grænse for, hvor stor en kvoteandel en aktør kan have.

Den ofte anvendte metode til fordeling af kvoteandele er ved brug af de seneste års registrerede fangster, fx de bedst tre år ud af de sidste fem.

Et særligt problem for et lille land kan være at finansiere spredning af ejerskabet og udnyttelsesretten til en naturressource, f.eks. ved strammere kvotelofter, når det ikke er ønskeligt med, at udenlandske investorer får indflydelse. Spredningen kan fx ske ved, at der åbnes mulighed for, at kapital fremskaffes gennem investeringsforeninger og pensionskasser. Behovet herfor kan især opstå i forbindelse med generationsskifte og i forbindelse med investering i nye fartøjer. Ved en tvungen spredning er der en risiko for tab i effektivitet, og derfor kan det være en reel afvejning mellem et politisk ønske om spredning og størrelsen af ressourcerenten, politikerne står overfor.

5. Økonomiske konsekvenser af kommissionens forslag

Fiskerikommissionens forslag til, hvordan en ny fiskerilov kan se ud i forhold til den nuværende, har fokus på at forøge ressourcerenten i de forskellige fiskerier. Samtidigt er der også fokus på social bæredygtighed, hvor regionale og beskæftigelsesmæssige forhold inddrages. Herudover skal også ses på mulighederne for at sprede retten til at udnytte ressourcerne, og at en større del af ressourcerenten betales til samfundets som ressourcerenteafgift. Det er derfor ikke en simpel opgave at opgøre og beskrive de samlede økonomiske konsekvenser for samfundet, det offentlige og fiskeriselskaberne. Nogle af ændringerne vil først virke efter nogle år, og der kan være midlertidige negative konsekvenser, men markante langsigtede positive konsekvenser, som også vil afhænge af, hvor hurtig tilpasningen gennemføres, jf. Fiskerikommissionen (2021, afsnit 8).

Et eksempel på at sammenfatte konsekvenserne ses i tabel 2. Her sammenlignes fire mulige modeller for forvaltningen af rejefiskeriet holdt op imod den nuværende situation (et basisscenarie ud fra den nuværende fiskerov og administration deraf). Tabellen viser f.eks. for model 1 (maksimering af ressourcerenten), at når der under model 1 ved ressourcerente står ”meget positiv”, betyder det, at en forvaltning baseret på model 1 på længere sigt vil betyde en meget positiv udvikling i ressourcerenten i forhold til opretholdelse af den nuværende forvaltning af rejefiskeriet.

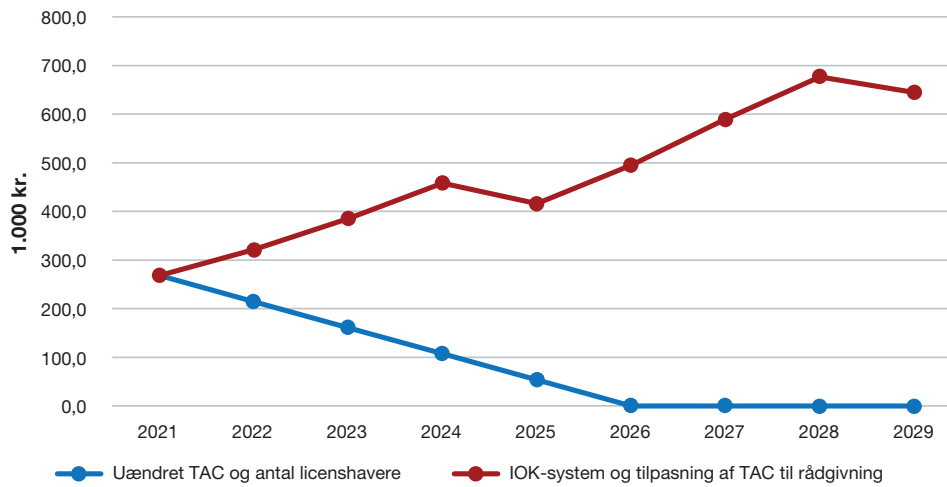
Tabel 2. Konsekvenser af forskellige reguleringer af rejefiskeriet

	Basisscenarie Nuværende fiskerilov og administration deraf	Model 1 Maksimeret ressourcerente og -beskatning	Model 2a Kvoteloft og ejerskabsloft	Model 2b Variant af model 2a – med indirekte kvote- andel	Model 3 Forhandling
<i>Spredningseffekt ejerskab</i>	(Relativt koncentreret især i havgående fiskeri)	Negativ	Neutral/ Positiv	Positiv	Neutral/Positiv
<i>Spredningseffekt udnyttelsesret</i>	(Relativt koncentreret især i havgående fiskeri)	Meget negativ	Neutral	Neutral	Neutral/Positiv
<i>Ressourcerente</i>	(Relativt stor ressourcerente i havgående fiskeri)	Meget positiv	Neutral/Positiv	Neutral/Positiv	Neutral
<i>Muligt provenu fra beskatning</i>	(Relativt stor i havgående fiskeri)	Meget positiv	Neutral/Positiv	Neutral/Positiv	Neutral
<i>Kommerciel finansiering</i>	(Problemfrit i det havgående fiskeri)	Positiv	Neutral/negativ	Neutral/negativ	Neutral/Positiv
<i>Beskæftigelse</i>	(Relativt størst i kystnært fiskeri)	Negativ	Neutral/negativ	Neutral/negativ	Neutral/negative
<i>Regionale effekter</i>	(Rederier bag havgående trawlere baseret i Nuuk)	Negativ	Neutral	Neutral	Neutral/negative
<i>Risici for rederiet</i>	(Lille, men kystnære fartøjer afhængige af to store koncerner)	Positiv	Neutral/negativ	Neutral/negativ	Neutral/positive
<i>Risici for samfundet</i>	(Lille)	Neutral	Neutral	Neutral	Neutral
<i>Transparens</i>	(Medium)	Positiv	Positiv	Meget positiv	Neutral
<i>Krav til administration</i>	(Lavt)	Neutral	Negativ/Neutral	Negativ/Neutral	Negativ/Neutral

Kilde: Fiskerikommissionen (2021, s. 220)

Tilsvarende gælder for det næstvigtigste fiskeri, hellefisk-fiskeriet, at forskellige reguleringsmæssige tiltag vil have en række kort- og langsigtede effekter, hvor omfanget afhænger af, hvor hurtigt omlægningen gennemføres. I dette fiskeri, som i stort omfang i dag er et ureguleret fiskeri, vil der i en overgangsperiode være en nedgang i både-fangsten, da fiskeriet skal omlægges til et bæredygtigt fiskeri, f.eks. ved at indføre IOK-systemet og med en midlertidig medgang i fangstkvoter. I figur 5 er vist et sådant forløb med den antagelse, at der reelt sker et økonomisk kollaps i hellefisk-fiskeriet.

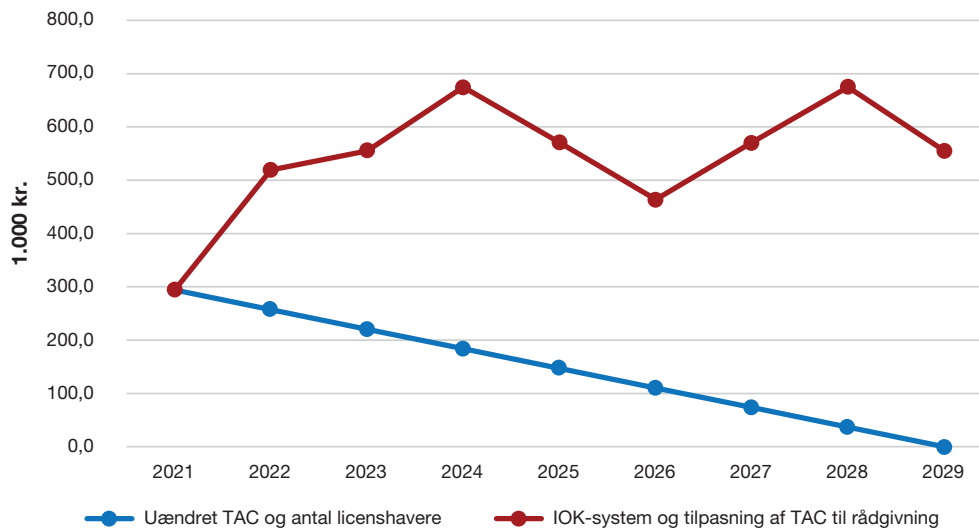
Figur 5. Kystnært fiskeri efter hellefisk – udvikling i gennemsnitsindkomster hos jollefiskerene i det kystnære hellefiskefiskeri ved uændret forvaltningssystem og TAC, henholdsvis indførelse af IOK-system med tilpasning af TAC imod den biologiske rådgivning.



Kilde: Fiskerikommissionen (2021, s. 225)

I Figur 6 vises tilsvarende for kystnært fiskeri efter torsk, igen med den antagelse, at der sker et økonomisk kollaps i torskefiskeriet.

Figur 6. Kystnært fiskeri efter torsk – udvikling i gennemsnitsindkomster hos fiskerene i det kystnære torskefiskeri ved uændret forvaltningssystem og TAC og indførelse af IOK-system med tilpasning af TAC imod den biologiske rådgivning.



Kilde: Fiskerikommissionen (2021, s. 225).

Disse eksempler illustrerer, at det overordnede billede af at omlægge fiskeriet fra et tilnærmelsesvist ureguleret fiskeri til et reguleringssystem med IOK giver langsigtede gevinster, men har også tilpasningsomkostninger.

En omlægning af fiskeriet kan ikke ses isoleret, men ses sammen med relevante arbejdsmarkeds- og uddannelsesmæssige tiltag. Situationen i Grønland er gunstig for en sådan omlægning, da der er mangel på arbejdskraft i en række sektorer, og for tiden besættes mange stillinger ved brug af udenlandsk arbejdskraft. Derfor kan en arbejdsmarkeds- og uddannelsesmæssig indsats være relevant og ses som en investering.

Den samlede vurdering er, at Fiskerikommissionens forslag til ændringer i fiskeripolitikken vil forbedre produktiviteten og dermed ressourcerenten i de forskellige fiskerier. De foreslåede overvejelser om ændringer ift. en mindre koncentration i udnyttelsesretten og ejerskabet inden for udenskærs rejefiskeri kan potentielt reducere ressourcerenten inden for dette fiskeri, men med en relativ lang overgangsordning vil dette eventuelle tab blive reduceret. Det gælder samtidigt for dette fiskeri, at det økonomiske overskud er stort, og en stigning i ressourcerenteafgiften er en mulighed. I langt de fleste af de øvrige fiskerier vil der på langt sigt ske en forøgelse af produktiviteten og ressourcerenten, og dermed vil der også være en stigning i skatteindtægterne og potentialet for en stigning i ressourcerenteafgiften.

I nogle fiskerier, der skal undergå tilpasning, kan der være midlertidige reduktioner i skatteprovenuet, men om dette sker, vil afhænge af de arbejdsmarkedspolitiske tiltag og mulighederne for at øge beskæftigelsen i andre sektorer end fiskeriet.

Den overordnede vurdering er, at kommissionens forslag kan danne grundlag for en stigning i skatteprovenuet og en stigning i ressourcerenteafgiften, især på mellem og langt sigt.

6. Afslutning

En omlægning af fiskeripolitikken med fokus på den fiskeripolitiske diamants egenskaber vil på længere sigt forøge ressourcerenten i de fiskerier, hvor der i dag er overkapacitet og et biologisk ikke bæredygtigt fiskeri. Dette vil give grundlag for en stigning i de offentlige indtægter. Samtidigt vil arbejdsmarkedspolitiske og uddannelsespolitiske tiltag kunne forbedre beskæftigelsen med lokal arbejdskraft. Ændringerne i reguleringen vil samtidigt forbedre indtjening for den tilbageværende kystnære fiskere. En omlægning af det effektive rejefiskeri med kvotelofter og tidsbegrænsede kvoter kan reducere ressourcerenten, men lange opsigelsesvarsler og forudsigelige rammer for det fremtidige rejefiskeri vil reducere sådanne risici. Med hensyn til de offentlige indtægter i form af ressourcerenteafgifter og skatter er der mulighed for at omlægge beskatningen, så skattesystemet forbedres og de offentlige indtægter forøges.

Grønlands vigtigste erhverv er fiskeriet, og en ny fiskerilov er derfor ikke kun af stor betydning for fiskerierhvervet, men afgørende for udviklingen af Grønland som et velfærdssamfund.

Noter

1. Fiskerikapaciteten i det enkelte flådesegment er i tabellen estimeret på grundlag af, hvad flåden har kunnet fiske i et givet år, hvis alle fartøjerne eller joller i segmentet fiskede, som de bedste historisk har gjort.

Litteratur

- Andersen, Torben M. (2021). Grønland – En selv bærende økonomi – krav og muligheder. I dette nummer af *Samfundsøkonomen*.
- Andersen, Peder (2021). Individuelle kvoter (IK) og Individuelle Omsættelige Kvoter (IOK) og den fiskeripolitiske diamant. Baggrundsnotat nr. 7. Fiskerikommissionen. Nuuk.
- Andersen, Peder og Jens Paulsen (2021a). Økonomiske forvaltningsprincipper, ressourcerente og -beskatning. Baggrundsnotat nr. 22. Fiskerikommissionen. Nuuk.
- Andersen, Peder og Jens Paulsen (2021b). Tilskud til erhvervet. Baggrundsnotat nr. 15. Fiskerikommissionen. Nuuk.
- Andersen, Peder og Jens Paulsen (2021c). Regulering af Grønlands fiskerressourcer og multiple målsætninger. Baggrundsnotat nr. 17. Fiskerikommissionen. Nuuk.
- Andersen, Peder og Lisa Ståhl (2017). Dansk fiskeri – forandringer og udfordringer. *Samfundsøkonomen*, december 2017, pp. 20-26.
- Bjørndal, Trond and Gordon R. Munro (2012). *The Economics and Management of World Fisheries*. Oxford University Press.
- Clark, Colin W. (2010). *Mathematical Bioeconomics. The Mathematics of Conservation*. 3rd ed. Wiley-Interscience.
- Clark, Colin W. (2005). *Mathematical Bioeconomics. Optimal Management of Renewable Resources*. 2nd ed. Wiley-Interscience.
- Fiskerikommissionen (2021). *Fiskerikommissionens Betænkning, juli 2021*. Udgivet af Grønlands Selvstyre. Departementet for Fiskeri og Fangst. Nuuk. [Fiskeri-Komm betaenk 2021 DK LOW.pdf \(naalakkersuisut.gl\)](#)
- Kirkegaard, Eskild (2021a). Rammer for den nuværende forvaltning og relevante fremadrettede hensyn herfor. Baggrundsnotat nr. 3. Fiskerikommissionen. Nuuk.
- Kirkegaard, Eskild (2021b). Om best-practice for udarbejdelse af forvaltningsplaner. Baggrundsnotat nr. 16. Fiskerikommissionen. Nuuk.
- Ogmundsson, Hilmar og Peder Andersen (2021). Økonomiske forvaltningsprincipper. Baggrundsnotat nr. 1. Fiskerikommissionen. Nuuk.
- Økonomisk Råd (2018). Grønlands Økonomi. Årsrapport.