



## Hvor og hvordan skal man bo og leve i fremtidens Grønland?: Forslag til fiskerilovgivning har konsekvenser langt udover fiskeriet – Del 1

**Nielsen, Martin Reinhardt; Hendriksen, Kåre; Jacobsen, Rikke Becker; Hoffmann, Birgitte; Jørgensen, Ulrik; Poppel, Birger**

*Published in:*  
Sermitsiaq. A G

*Publication date:*  
2023

*Document Version*  
Peer reviewed version

[Link back to DTU Orbit](#)

### *Citation (APA):*

Nielsen, M. R., Hendriksen, K., Jacobsen, R. B., Hoffmann, B., Jørgensen, U., & Poppel, B. (2023). Hvor og hvordan skal man bo og leve i fremtidens Grønland?: Forslag til fiskerilovgivning har konsekvenser langt udover fiskeriet – Del 1. *Sermitsiaq. A G*, 52(65), 31-31.

---

### General rights

Copyright and moral rights for the publications made accessible in the public portal are retained by the authors and/or other copyright owners and it is a condition of accessing publications that users recognise and abide by the legal requirements associated with these rights.

- Users may download and print one copy of any publication from the public portal for the purpose of private study or research.
- You may not further distribute the material or use it for any profit-making activity or commercial gain
- You may freely distribute the URL identifying the publication in the public portal

If you believe that this document breaches copyright please contact us providing details, and we will remove access to the work immediately and investigate your claim.

# Hvor og hvordan skal man bo og leve i fremtidens Grønland?

## - Forslag til fiskerilovgivning har konsekvenser langt udover fiskeriet – Del 1

Af:

*Martin Reinhardt Nielsen, PhD, lektor ved Institut for Fødevarer- og Ressourceøkonomi på Københavns Universitet*

*Kåre Henriksen, PhD., lektor på Aalborg Universitet og ekstern lektor Danmarks Tekniske Universitet*

*Rikke Becker Jacobsen, PhD, lektor ved Centre for Blue Governance ved Aalborg Universitet*

*Birgitte Hoffman, PhD, lektor på Aalborg Universitet og ekstern lektor Danmarks Tekniske Universitet*

*Ulrik Jørgensen, Professor og konsulent*

*Birger Poppel, Cand.polit., emeritus ved Ilisimatusarfik*

Forslaget til Inatsisartutlov om fiskeri kan betyde radikale forandringer for alle, der lever af at fiske samt deres familier og lokalsamfund. Konsekvenserne af forslaget rækker langt ud over regulering af fiskeriet og kan reducere mulighederne for indtjening og dermed livsgrundlaget i mange mindre byer og bygder. Lovforslaget har som formål at sikre et bæredygtigt fiskeri i Grønland, men der er stor risiko for at den effektivisering i det kystnære fiskeri betyder, at fortjenesten ved Grønlands naturressourcer ender på få hænder og formodentligt ikke i de berørte bosteder. Forslaget vil påvirke hele samfundet og afgøre hvor og hvordan man kan leve i fremtidens Grønland. Vi vil her pege på en række konsekvenser og uklarheder samt alternativer og opfordrer til, at alle engagerer sig i debatten om forslaget til ny fiskerilov.

### Hvad er et bæredygtigt fiskeri?

Lovforslagets grundlæggende tanker er at sikre et bæredygtigt fiskeri ved at reducere den samlede fangst af arter, hvor kvoterne i dag er større end den biologiske rådgivning (bl.a. det kystnære fiskeri af hellefisk) og at opnå den størst mulige fortjeneste (ressourcerente) for det Grønlandske samfund gennem det mest effektive fiskeri. Dette skal bl.a. ske gennem en reduktion af fiskeriets kapacitet ved yderligere udbredelse af Individuelle Omsættelige Kvoter (IOK'er). Vi støtter naturligvis tanken om et bæredygtigt fiskeri, men peger på, at forslagets forståelse af bæredygtighed er meget snævert og at IOK'er har haft negative konsekvenser for lokale samfund bl.a. i Island og Canada og særligt for oprindelige folkeslag bl.a. i New Zealand og Norge. Det er i øvrigt bemærkelsesværdigt, at forslaget ikke sammenligner de positive og negative konsekvenser af den nuværende og den foreslåede lovgivning, eller belyser alternativer. IOK'er fremstilles i stedet som et universelt middel til at sikre et på alle måder bæredygtigt fiskeri. Vi vil her vise, at det ikke er tilfældet, og at der mange konsekvenser og uklarheder.

Eksport af fiskeprodukter udgør 93-95 % af Grønlands samlede eksport, og ud af den samlede beskæftigelse på ca. 28.000 personer arbejder ca. 5.000 i fiskeriet eller fiskeindustrien. Bortset fra den offentlige sektor er fiskeri og fiskeindustrien Grønlands største erhverv. Enhver lovændring, der påvirker fremtiden for Grønlands fiskerisektor, påvirker dermed hele det grønlandske samfund på grund af fiskerisektorens betydning for beskæftigelse, levevilkår og nationalprodukt.

Bæredygtighed handler både om biologisk, økonomisk, social og kulturel bæredygtighed. Et bæredygtigt fiskeri handler dermed ikke alene om at opretholde selve fiskeressourcen, men også om hvordan fiskeriet indgår i samfundets udvikling. Og et effektivt fiskeri handler ikke kun om at fange fisk effektivt, men om hvordan det skaber værdi for den enkelte familie, bosted

og hele samfundet. Spørgsmål, der må diskuteres, er derfor også hvem og hvordan man kan leve af fiskeri, hvor fisken indhandles og forarbejdes, og hvordan fortjenesten af brugen af den fælles ressource fordeles?

Forslaget til Inatsisartutlov og den forudgående rapport fra Fiskerikommissionen pointerer, at fiskeriressourcen tilhører det Grønlandske samfund, og at udnyttelsen skal skabe den størst mulige samfundsmæssige indtjening igennem høje lønninger og afgifter til landskassen. Det lyder umiddelbart fornuftigt, men der er grund til at sætte spørgsmålstejn ved hvordan de foreslåede metoder virker.

## **Individuelle Omsættelige Kvoter**

En grundidé i lovforslaget er udbredelsen af IOK'er – at retten til at fiske gives til fiskere som en andel af den samlede kvote i et givet område, og at de kan sælge deres kvoteandel til andre fiskere. Dermed skabes en fast afgrænsning af ressourcen, hvor ejerskab kan kontrolleres, overføres og beskattes. Og en vis koncentration af ejerskab tilskyndes for at øge effektiviteten af fiskeriet. Dette vil bidrage yderligere til centralisering, hvor magt og kapital i stigende grad koncentrerer sig på få personer i de større byer.

Vi har tidligere påpeget en række problemstillinger i Fiskerikommissionens anbefalinger for jollefiskeriet og de berørte bosteder i to kronikker, bragt i Seremitsiaq, den 16. og 23. juni 2023. Her argumenterer vi for at IOK'er i jollefiskeriet efter hellefisk i område 47 vil skabe store forandringer i levevis og bosætning og øge den eksisterende kløft mellem store byer og de små byer og bygderne.

I denne kronik peger vi på vigtige og helt ubesvarede spørgsmål og uklarheder i det konkrete forslag til Inatsisartutlov om fiskeri, der netop er sendt i høring af Departementet for Fiskeri og Fangst, og som forventes fremsat til behandling i Inatsisartut til forårssamlingen i 2024. Vi fremhæver nogle mulige konsekvenser af forslaget, som man ikke kan læse direkte i teksten, og peger desuden på alternative muligheder for regulering af det kystnære fiskeri.

## **Frivillig indførsel af IOK'er i det kystnære fiskeri af hellefisk?**

Hele 91% af de kystnære hellefisk fanges i område 47, der ifølge lovforslaget omfatter Diskobugten samt Uummannaq og Upernavik distrikter. Gennem fiskeriet af hellefisk bidrager område 47 med omkring 17% af Grønlands samlede eksportindkomst. Lovforslaget indebærer, at der indføres en frivillig overgang til IOK-ordningen for alle i det kystnære fiskeri efter hellefisk i område 47. Det vil få stor betydning for de 925 jollefiskere, der i dag indhandler 70% af den samlede fangst i området, og for flere af kutterne, der står for de sidste 30%. Forslaget lægger i øvrigt op til, at IOK'er på sigt kan indføres i resten af det kystnære fiskeri.

Den biologiske anbefaling har igennem flere år været en kraftig reduktion af den samlede hellefisk kvote i område 47 til næsten halvdelen. Og den hidtidige udvikling, hvor de fangede fisk bliver mindre og mindre, tyder på, at der er behov for en reduktion af den samlede kvote. Et centralt spørgsmål, der bør diskuteres bredt, er hvordan den mindre kvote skal fordeles i fremtiden?

Ifølge lovforslaget kan de nuværende jollefiskere skriftligt søge om en IOK, baseret på deres bedste indhandling i 3 ud af de seneste 5 år. Vi kan derfor forvente, at størstedelen af de jollefiskere, der de seneste år har haft en rimelig fangst og indtægt, vil 'takke ja' når IOK på sigt bliver forudsætningen for at kunne fiske. At få en IOK repræsenterer i princippet en større værdi, fordi IOK'en senere kan sælges. Men det er vigtigt at være opmærksom på, at har man

først solgt sin IOK, er man efterfølgende udelukket fra dette fiskeri og det vil formodentlig være vanskeligt og dyrt at komme ind i fiskeriet igen gennem køb af en ny IOK. Nye og unge fiskere vil i første omgang blive udelukket fra at deltage i fiskeriet medmindre de arver en IOK eller har adgang til kapital, lån mv.

Lovforslaget åbner for, at fiskere, der ikke vælger IOK-ordningen, men som allerede har en licens, fortsat kan fiske og indhandle hellefisk. Men denne Olympiske kvoteandel reduceres hver gang en fisker overgår til IOK. Spørgsmålet er derfor, hvor frivillig denne overgang bliver?

### **Kvotestørrelse**

Fordi den samlede kvote skal reduceres, vil IOK'erne for den enkelte jollefisker også blive mindre end den hidtidige fangst, medmindre han kan købe kvoter af andre fiskere. Og lovforslaget overlader til Naalakkersuisut at beslutte, om det kun er jollefiskernes andel af den samlede kvote for område 47, der skal sættes ned, eller om det også gælder for kutternes andel?

Uanset vil mange jollefiskere få en relativt lille fangst i forhold til den de er vant til. Og for nogen kan det blive et spørgsmål om indtægterne fra en lille IOK vil stå mål med de afgifter, der også varsles. Det må forventes, at mindre effektive fiskere sælger deres IOK til mere effektive fiskere, der formodentligt vil have større fartøjer. Det er denne logik om effektivitet, der ligger bag ideen om IOK'er og tilskynder til koncentration af kvoter på færre hænder. For at undgå, at kvoten tildeles for få fiskere og modvirke for stor kvote-koncentration, indeholder lovforslaget et kvoteloft på 2,5% for fiskeriet af hellefisk. Lovforslagets kvoteloft er markant højere end det kvoteloft Fiskerikommissionen anbefalede på 0,4 til 0,6%.

Det betyder i praksis – eller i værste fald – at kun 40 kvoteejere kan stå for det samlede fiskeri af hellefisk i område 47, hvor der i dag er 925 jollefiskere og omkring 150 kuttere.

For fiskerikommissionen var et af målene med IOK'er at 'frigøre arbejdskraft fra fiskeriet' til andre erhverv. Og Fiskerikommissionen forventer at fiskere, der bliver arbejdsløse sammen med deres familier, vil flytte til de større byer og søge arbejde i anlægssektoren – en antagelse der overser bolig manglen i de større byer og er problematisk pga. jollefiskernes manglende erfaring i andre erhverv og manglende formelle uddannelse. Man kan derfor forvente reduceret velfærd blandt især jollefiskere og deres familier i bosteder, der mister en væsentlig indtægtskilde. Det vil naturligvis også have betydning for resten af lokalsamfundet. Arbejdsløshed og fraflytning fra bosteder er generelt underbelyst men en meget mulig konsekvens af lovforslaget. Fordi selv små hellefisk fangster indgår i og understøtter muligheden for anden fangst og fiskeri, så er det er også usikkert, hvilken betydning forslaget vil få for selvforsyning og adgang til grønlandsk mad generelt.

### **Lokale andels-kvotestelskaber som et alternativ til IOKer**

IOK har en lang historie i mange landes fiskeriforvaltning, men det har konsekvenserne og modstanden mod IOKer også. Derfor findes der i dag mange tilpasninger og alternativer til de 'rent' individuelt omsættelige kvoter. Rundt om i verdenen har oprindelige folk, lokale fiskersamfund og fiskeriorganisationer haft held med at 'sikre' justeringer i IOK-ordninger, der tilgodeser deres lokalsamfund og den næste generation af fiskere.

I nogle tilfælde tildeles IOK'erne et geografisk defineret lokalsamfund, og disse kvoter kan ikke sælges ud af lokalsamfundene – det er f.eks. tilfældet med 'community quotas' i Alaska. I andre tilfælde, har lokale fiskere organiseret sig, fordi de forudså en risiko for, at kvoterne og

fiskeriet ville 'forlade' deres lokalsamfund, når IOK'er blev indført. De gik derfor sammen og opkøbte kvoterne til deres område. Det var tilfældet i Thorup Strand, Danmark, hvor fiskere nu ejer og udlejer kvoter i fællesskab igennem et 'laug'. I Holland har man også indført IOK'er, men de forvaltes og udlejes af lokale fiskeriforeninger. I det lille fiskerisamfund Cuttler i USA reserverer man i lokalsamfundet kvoter til de helt unge for at optræne den næste generation af unge fiskere.

IOK systemets indretning kan med andre ord godt tilpasses, så det kommer Grønlands mindre byer og bygder direkte til gode. Men det kræver, at man er opmærksom på de sociale og økonomiske konsekvenser, som IOK indebærer i sin 'rene form'. Og det kræver, at Naalakkersuisut ønsker at forebygge disse risici. Vi opfordrer til en bred debat om de mange uklarheder i lovforslaget og om alternativerne til rene IOK'er, da indførslen af disse i praksis ikke kan føres tilbage og ikke kan adskilles fra spørgsmålet om, hvor og hvordan man skal bo og leve i fremtidens Grønland.