



Hvor og hvordan skal man bo og leve i fremtidens Grønland?: Forslag til fiskerilovgivning har konsekvenser langt udover fiskeriet – Del 2

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

Published in:
Sermitsiaq. A G

Publication date:
2024

Document Version
Peer reviewed version

[Link back to DTU Orbit](#)

Citation (APA):

Nielsen, M. R., Hendriksen, K., Hoffmann, B., Jacobsen, R. B., Poppel, B., & Jørgensen, U. (2024). Hvor og hvordan skal man bo og leve i fremtidens Grønland?: Forslag til fiskerilovgivning har konsekvenser langt udover fiskeriet – Del 2. *Sermitsiaq. A G*, 66(1), 42-3.

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 2

Af:

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

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

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

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

Birger Poppel, Cand.polit., emeritus ved Ilisimatusarfik

Ulrik Jørgensen, Professor og konsulent

Som vi beskrev i del 1 af denne kronik, kan forslaget til Inatsisartutlov om fiskeri 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. Forslaget har som afsæt at sikre et bæredygtigt fiskeri i Grønland, men der er stor risiko for, at den ønskede effektivisering af det kystnære fiskeri betyder, at fortjenesten ved Grønlands fiskeressourcer ender på få hænder og formodentligt ikke i de berørte bosteder. Forslaget handler ikke kun om en effektiv regulering af fiskeriet, men vil påvirke hele samfundet og afgøre, hvor og hvordan man kan leve i fremtidens Grønland.

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 i del 1. af kronikken har vi peget på alternative muligheder for regulering af det kystnære fiskeri.

Kvoteloft og hvem der kan købe kvoter?

Som lovforslaget er udformet, har alle fiskere med mindst 5 års bopæl i Grønland ret til at købe Individuelle Omsættelige Kvoter (IOK'er), også i område 47, uanset hvor man bor. Erfaringerne viser, at efterhånden som handlen med kvoterne intensiveres, vil priserne stige, og kvoterne vil typisk blive solgt til dem, der byder den højeste pris. Samtidig gør lovforslaget det muligt for grønlandske (og udenlandske) borgere at investere i fiskeriet via pensionsselskaber eller lignende med hovedsæde i Grønland, hvilket kan bidrage til at presse priserne yderligere op.

Lovforslaget sikrer ikke, at en bestemt del af den samlede kvote for område 47 øremærkes til joller eller mindre kuttere. Samtidig har fiskere med store fartøjer, som bor i de større byer, betydelige lettere ved at stille økonomisk sikkerhed, optage banklån og blive tilgodeset af investorer. Det indebærer, at kvoterne i område 47 formodentligt i stigende grad vil blive 'solgt ud af bygderne' og potentielt til folk, der ikke bor i Nordgrønland. Vi kan derfor forudse, at en stor del af de kvoter, der formodentligt vil blive solgt i område 47, vil gå til større fartøjer udenfor Uummannaq og Upernavik distrikter, ligesom en del jollefiskere i Diskobugten gradvist vil miste deres IOK'ere. Det vil reducere grundlaget for jollefiskeriet – og også for en del mindre kuttere og nogle indhandlingsanlæg - og de afledte erhverv samt beskatningsgrundlaget i disse distrikter.

For at undgå for stor koncentration på få fartøjer fastsætter lovforslaget et kvoteloft for hellefisk i område 47 på 2,5% – altså at en enkelt kvoteejer højst må råde over 2,5% af den samlede kvote. Det er væsentligt højere end Fiskerikommissionens anbefaling på 0,4-0,6%.

Med lovforslagets kvoteloft kan 40 kvoteejere i princippet dele hele kvoten for område 47. Det er uklart, hvad de resterende 925 jollefiskere og ca. 150 ejere af de mindre kuttere i område 47 i praksis skal leve af efterfølgende. Grønland er i forvejen et samfund med store forskelle i levevilkår mellem store byer og de små byer og bygderne.

Hvad gør man som familie i et bosted, hvor jollefiskeriet var det økonomiske grundlag for levevilkårene, og tilknytning til stedet er meget væsentlig for livskvaliteten, når der ikke er andre realistiske erhvervsmuligheder? Når, der ingen mulighed er for at investere udbyttet af at have solgt sin IOK i noget, der giver et tilsvarende afkast? Med andre ord betyder lovforslaget, at både den sociale og kulturelle bæredygtighed risikerer at blive sat over styr, når ejerskabet koncentrerer ved indførelse af IOK i det kystnære hellefiskefiskeri, og at det bliver svært at opretholde et meningsfyldt liv i visse bygder.

Dette skal også ses i lyset af, at bygderne i område 47 har haft høje gennemsnitsindtægter sammenlignet med resten af Grønland. Ønsket om at reducere antallet af fiskere, der har skabt et livsgrundlag i dette område, kan altså ikke begrundes ved, at fiskeriet ikke har været økonomisk bæredygtigt for lokalsamfundene.

Hvad betyder det at IOK'er tidsbegrænsede?

Med lovforslaget lægges der op til, at kvoteandele gøres tidsbegrænsede og rullende. Det betyder, at Naalakkersuisut kan opsig og hjemkalde IOK'er. Et sådan tiltag har den fordel, at det gør en omfordeling af kvoteejerskabet muligt. Det kan bl.a. bruges til at gøre det muligt for 'legitime nye deltagere' at komme ind i fiskeriet. F.eks. nye generationer af fiskere. Det ville især være gunstigt, hvis omfordelingen samtidig blev knyttet op på et geografisk tilhørsforhold således, at det var nye og unge **lokale** fiskere, der på den måde får en vej ind i fiskeriet. Dette aspekt er imidlertid ikke beskrevet i lovforslaget.

Der er også både teoretiske og praktiske grunde til at betvivle, at IOK'er fører til en mere bæredygtig udnyttelse af ressourcerne. Der er meget begrænset dokumentation for, at IOK'er får den enkelte kvoteejers til at drive et mere bæredygtigt fiskeri – i.e. undgå udsmid og overholde kvoter og regler. Fiskere, der planlægger at sælge deres IOK har ingen incitamenters til at holde sig tilbage. Ligeledes forventes ikke-lokale ejere (herunder pensionselskaber) at foretrække højere kvoter, uanset om der er IOK'er eller ej. Og erfaring fra andre steder viser, at de ansvarlige myndigheder ofte fortsætter med at fastsætte kvoter, der overskrider de biologiske anbefalinger – hvilket er årsagen til de problemer, vi i dag ser med det kystnære fiskeri af hellefisk.

Hvad betyder det, at indhandlingskravet bliver mindre?

Vi præsenterer her tal fra Grønlands Statistik for at vise de mulige konsekvenser af lovforslagets oplæg til ændringer af indhandlingskravet.

Rejer

For rejefiskeriet indeholder lovforslaget, at 75% af fangsten fremover kan forarbejdes ombord på fartøjet, og eksporteres uden at landes i Grønland, mens de resterende 25% skal indhandles på et anlæg i Grønland. I modsætning til gældende praksis vil det kun være 25 % af et selskabs samlede fangst, der skal indhandles og ikke det enkelte fartøjs. Dette beskrives som at give en stor grad af fleksibilitet i fiskeriplanlægningen for rederier med flere fartøjer. Men et nærmere kig på landingsstatistikkerne rejser en række bekymringer.

Af Tabel 1 fremgår det at 46% af den totale rejefangst på 118.013 tons i 2022 blev indhandlet. Af det havgående rejefiskeri på 69.723 tons blev 29% indhandlet. Af den samlede kystnære fangst på 48.290 tons er det overraskende kun 70,6%, der blev indhandlet. Med andre ord, må en del af den kystnære fangst være fanget af fabrikstrawlere i det havgående rejefiskeri. I Diskobugten er det stort set kun Diskobugtens egne rejer, der indhandles, mens indhandlingen i Nuuk primært kommer fra det havgående rejefiskeri.

Med lovforslaget om at kun 25% af fangsten skal indhandles i Grønland, kan den nuværende indhandling således næsten halveres. Det vil ske i takt med, at skellet mellem det havgående og kystnære rejefiskeri ophæves som en konsekvens af koncentration af IOKerne på ejere med større fartøjer, og det vil formodentlig medføre en udfasning af kutterfiskeriet. Faktisk beskriver Fiskerikommissionen kuttersegmentet som forældet og ikke rentabelt og lægger op til en udfasning. Med en udfasning af kutterfiskeriet vil flere rejeindhandlingssteder være lukningstruet. Royal Greenlands rejeindhandlingssted i Ilulissat vil formentligt være det første, der lukker pga. de vanskelige adgangsforhold for store trawlere.

Tabel 1. Fordelingen mellem det kystnære og havgående rejefiskeris fangst og landinger for 2022 i tons. Kilde: Grønlands Statistik.

Fangst		Indhandling		
			Kystnært	Havgående
Kystnært i alt	48.290	Nuuk	2.469	10.309
Havgående vest	64.192	Sisimiut	9.844	7.457
Havgående øst	5.531	Aasiaat	10.301	1.361
Total	118.013	Ilulissat	11.485	1.147
		Total	34.099	20.274

Hellefisk

Af den samlede hellefiskefangst på 55.873 ton i 2022 fremgår det af Tabel 2 at cirka 80% fanges i Vestgrønland. Heraf fanges 61,5% kystnært og 38,5% af havgående fartøjer. Af den samlede havgående fangst på 26.996 tons indhandles 20,5%, hvorimod stort set hele den kystnære fangst indhandles (99% af 28.774 tons). Resten sælges formodentlig på de lokale brætter.

91,6% af den kystnære fangst fanges i område 47 og af de 26.342 ton, der indhandles i område 47, indhandles 69% af joller. Af de 2.415 ton, der fanges udenfor område 47 indhandles 78% af joller. Fordelt på distrikt udgør jollernes indhandling 61% i Ilulissat, 72% i Uummannaq og 76% i Upernavik. For en del af fangsten i Uummannaq og Upernavik gælder det formodentlig, at den er indhandlet i Ilulissat eller længere sydpå.

Tabel 2. Fordelingen mellem det kystnære og havgående hellefisk fiskeris fangst og landinger for 2022 i tons. For det kystnære fiskeri skelnes mellem joller og kuttere. Antal licenser i Upernavik, Uummannaq og Ilulissat. Kilde: Grønlands Statistik

Fangst		Indhandling			
		Havgående		Kystnære	
Kystnært vest	28.774	Paamiut	607	Kuttere	8.635
Kystnært øst	103	Maniitsoq	2.050	Joller	20.121
Kystnært i alt	28.877	Kangaatsiaq	69	Total	28.756
Havgående vest	18.013	Aasiaat	1.326	Licenser	
Havgående øst	8.983	Qasigiannqut	1.489	Ilulissat	227
Havgående i alt	26.996	Total	5.541	Uummannaq	299
Total	55.873			Upernavik	399

Lovforslaget indeholder dermed på samme tid en svækkelse af landingspligten og med indførelse af IOK'er en forventning om koncentration af kvoteejerskab på færre større fartøjer og dermed ud af bygderne. Tallene ovenfor illustrerer, at et skift i hellefiskfiskeriet i retning af kuttere og større fartøjer også vil kunne føre til en reduktion i andelen af hellefisk, der indhandles lokalt og i Grønland.

Lovforslaget definerer ikke, hvordan det kystnære hellefiskefiskeri inddeles om end §15 gør en inddeling mulig. Således fremgår det ikke, om område 47 fortsat skal administreres som et selvstændigt område, og om det fortsat skal være delt i Diskobugten, Uummannaq og Upernavik, eller om det er et samlet område, hvor alle – også fiskere, der bor udenfor område 47 - kan fiske.

Når der ikke er defineret noget krav om geografisk tilknytning til et givet område, vil en stigende andel af kvoten formodentligt blive opkøbt af folk uden for Upernavik, Uummannaq og Diskobugten. Det vil også føre til, at en større del af fangsten indhandles uden for disse distrikter. Det vil betyde, at nogle af indhandlingsanlæggene i område 47 kan blive nødt til at lukke på grund af for lille indhandling. Nedlæggelse af indhandlingsanlæg indebærer længere transport, større brændstofudgifter, ringere kvalitet af de fangede fisk og ikke mindst større risici ved sejlads i joller over længere afstande. Det vil samtidig umuliggøre vinterens isfiskeri.

At ordet 'joller' ikke er nævnt nogen steder i udkastet til lovteksten syntes at understøtte en holdning, der ikke ser jollefiskeriet som en del af fremtiden, hvilket er paradoksalt i betragtning af den store betydning af nettop jollefiskeriet, som disse tal viser. Faktisk defineres kravet til 'fartøj' i §10, på en måde, der ikke umiddelbart tillader joller – medmindre, der indføres et særligt register for joller under Søfartsstyrelsens Fartøjsfortegnelse.

Konsekvenserne af reduceret landingspligt

Når landingspligt i Grønland reduceres – som lovforslaget lægger op til - er det sandsynligt, at indhandling i stigende grad vil ske uden for Grønland. Det vil reducere værdiskabelsen gennem forarbejdning i Grønland til skade for fabrikkerne, lokalsamfund og samfundet generelt. I dag er ca. 15 pct af Grønlands erhvervsaktive befolkning beskæftiget med fiskeri, indhandling og forarbejdning.

Tilsvarende vil en reduktion af jollefiskerier i område 47 kunne føre til lukning af flere af de små fabrikker. I de tilfælde, hvor manden i husholdningen udelukkes fra hellefiskefiskeriet igennem salget af sin IOK, og ægtefællen arbejder på en fiskefabrik, vil husholdningen være dobbelt ramt af konsekvenserne af lovforslaget - uden realistiske alternative erhvervsmuligheder.

Ved at nedprioritere jollefiskeriet, isfiskeriet og den lokale forarbejdning underminerer man samtidig den værditilvækst i det grønlandske fiskeri, der kunne udnyttes gennem branding af lokal bæredygtigt fiskeri, samt de turismemuligheder, der ligger i at besøge levende lokalsamfund.

Det betyder, at lovforslaget kommer til at påvirke hvor og hvordan, man kan leve i fremtidens Grønland. Det er derfor nødvendigt, som en del af høringsprocessen om lovforslaget, at diskutere: Om man ønsker, at folk skal bo i de større byer, eller om der er kvaliteter ved, at en del af befolkningen bor spredt i mindre bosteder og beskæftiger sig med fiskeri og fangst? Hvad betyder tilknytningen til et bosted, og hvad betyder det for livskvaliteten, hvis man er tvunget til at flytte? Hvad betyder det for fremtidens jobstruktur og kompetencer? For turismeudviklingen? Alle disse spørgsmål er nemlig i spil og dermed også den sociale og kulturelle bæredygtighed, når man ændrer organiseringen af fiskeriet så radikalt som lovforslaget ligger op til.