



## De samfundsmæssige konsekvenser af individuelle omsættelige kvoter (IOK) - Del 1

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

*Published in:*  
Sermitsiaq

*Publication date:*  
2023

*Document Version*  
Peer reviewed version

[Link back to DTU Orbit](#)

### *Citation (APA):*

Hendriksen, K., Nielsen, M. R., Jacobsen, R. B., Poppel, B., Hoffmann, B., & Jørgensen, U. (2023). De samfundsmæssige konsekvenser af individuelle omsættelige kvoter (IOK) - Del 1. *Sermitsiaq*.

---

### 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.

## **De samfundsmæssige konsekvenser af individuelle omsættelige kvoter (IOK)** *Det kystnære fiskeri af hellefisk er udfordret og har været det i årtier – men er IOK løsningen?*

### **Del 1**

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

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

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

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

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

*Ulrik Jørgensen, Professor og konsulent*

***Fiskeri er af stor betydning for Grønlands fremtidige økonomi og selvstændighed, og hellefisk alene bidrager med mere end en fjerdedel af den samlede eksportindkomst. Trods det er fiskeriet ikke bæredygtigt og truer den fremtidige indtjening og beskæftigelse, hvor der i det vigtige område 47 (Diskobugten samt Uummanaq og Upernavik distrikter) fanges næsten en halv gang mere, end biologisk anbefalet.***

***Samtidig tvinger det olympiske fiskeri mange jollefiskere ud i starten af en kvoteperiode, af frygt for at kvoten hurtigt opfiskes, selvom vejrforhold eller fangst og fiskeri af andre arter kan gøre det mere oplagt at fiske på et andet tidspunkt i kvoteperioden. Det kan være risikabelt for fiskerne, og det fører til en uregelmæssig indhandling, hvor fabrikkerne i starten af en kvoteperiode har stor indhandling og begrænset eller slet ingen indhandling sidst i kvoteperioden. Derfor er mange fabrikker nødt til at mande op og ned med periodisk arbejdsløshed til følge. Og når kvoten er opfisket, kan der opstå et pres på politikerne for at hæve kvoten, hvorved den biologiske bæredygtighed udfordres yderligere.***

### **Fiskerikommissionen**

Fiskerikommissionen blev nedsat af Naalakkersuisut i 2019 for at udarbejde forslag til revision af den samlede fiskerilov. I juni 2021 offentliggjorde Fiskerikommissionen sin betænkning, der vil være grundlaget for det videre lovgivningsarbejde i Inatsisartut. Der er flere centrale spørgsmål i forbindelse med vurdering af Fiskerikommissionens analyser, forudsætninger og anbefalinger. Det gælder ikke mindst forudsætning om, at en jollefisker mindst skal indhale 33 ton hellefisk årligt svarende til ca. 300.000 kr. for at have et "rentabelt" fiskeri. I denne kronik diskuterer vi denne forudsætning, mens en følgende kronik vil fokusere på Fiskerikommissionens anbefaling af individuelle omsættelige kvoter (IOK) og spørgsmålet, om indførelse af IOK'er virkelig er den bedste metode til at sikre bæredygtighed i hellefiskefiskeriet og hvad det vil betyde for jollefiskerne og samfundet?

### **Fiskerikommissionen og område 47**

Fiskerikommissionen fokuserer på to problemstillinger i forhold til fiskeriet af hellefisk i område 47. Dels at kvoterne ikke sikrer et biologisk bæredygtigt fiskeri, og dels at kommissionen ikke anser jollefiskeriet som økonomisk rentabelt. Som nævnt er der utvivlsomt et behov for at reducere det samlede fisketryk på hellefisk i Nordvestgrønland. Men spørgsmålet er, om jollefiskeriet i sin nuværende form virkelig er så urentabelt, som Fiskerikommissionen vurderer? Og om den eneste og

bedste vej til at opnå biologisk og økonomisk bæredygtighed er at reducere antallet af jollefiskere drastisk?

I forbindelse med opdelingen af Grønlands fiskeri i et kystnært og havgående, var ideen, at det havgående fiskeri baseret på trawlere skulle bidrage med størstedelen af Grønlands eksportindkomst, mens det kystnære (indenskærs) fiskeri skulle sikre beskæftigelsen og indkomstgrundlaget for lokalsamfundene og dermed understøtte Grønlands decentrale bosætningsmønster.

Argumentet for opdelingen har bidraget til en opfattelse af, at det kystnære fiskeri ikke var økonomisk rentabelt og mest havde karakter af et beskæftigelsesprojekt. Men det er langt fra så enkelt. Det kystnære fiskeri stod i 2021 for 65% af hellefiskeeksporten og bidrog med næsten 17% af den samlede eksportindkomst. Og alene jollefiskernes indhandling af hellefisk bidrog med omtrent 11% af den samlede eksportindkomst. Gennem eksport af hellefisk bidrog indbyggere i Uummannaq og Upernavik mere til Grønlands eksport end landsgennemsnittet. Uummannaq og Upernavik er også de to eneste distrikter, hvor fiskeri og fiskeforarbejdning er en større erhvervsgruppe end offentlig forvaltning og service.

### **Fiskerkommissionens vurdering af rentabelt jollefiskeri**

Der er meget stor forskel på, hvor meget den enkelte fisker og specielt jollefiskere indhandler. Ifølge Fiskerikommissionen var indhandlingen for de 977 aktive jollefiskere i område 47 i 2020 fordelt som følger:

- 0 til 5 ton                    22%
- 5 til 10 ton                   17%
- 10 til 20 ton                 28%
- 20 til 30 ton                 17%
- Over 30 ton                    16%

Fiskerikommissionen vurderer, at en jollefisker mindst skal indhandle 33 ton årligt for at have et rentabelt fiskeri. Det vil give en indkomst på omkring 300.000 kr. og muliggøre, at fiskeren hvert fjerde år kan opspare 400.000 kr. til udskiftningen af jollen og andet udstyr. Det er Fiskerikommissionen anbefaling, at de jollefiskere, der ikke over en kort årrække kommer op på minimum 33 ton, skal ”skubbes ud” af fiskeriet ved at sælge deres kvoter til andre ”mere effektive” jollefiskere. Men aktuelt det er under 15% af jollefiskerne, der når op på en indhandling på 33 ton, og 20% af jollefiskerne havde i 2020 en indhandling under 100.000 kr.

Tilsyneladende overser Fiskerikommissionen, at en stor del af jollefiskerne i bl.a. Uummannaq og Upernavik distrikter også er fangere, der i større eller mindre grad supplerer eller kombinerer fangst med fiskeri af hellefisk. Der er tale om fangst, som befolkningen på resten af kysten nyder godt af gennem køb af kød, mattaq, fugle mv. Og for de fleste fangerfamilier udgør fangsten en væsentlig del af deres madforbrug, ligesom en stor del sælges lokalt. Fangsten bidrager dermed væsentligt til Grønlands selvforsyning og begrænser således importudgifterne, og uden fangsten ville underskuddet på handelsbalancen vokse.

Kombinationen af fangst og fiskeri giver stor fleksibilitet for den enkelte, hvor der kan fanges i de perioder, det giver det bedste udbytte, og fiskes i andre. For den enkelte fanger kan der også være stor forskel på indhandlingen fra år til år afhængig af udsving i fangsten på forskellige arter. Eller om der et år opstår behov for ”hurtige kontanter” til f.eks. køb af påhængsmotor eller noget til

hjemmet, hvorfor der i en periode fiskes mere. For den enkelte er fleksibiliteten positiv, men den skaber uregelmæssige leverancer til fiskefabrikkerne og giver dermed udfordringer for planlægning og sikring af arbejdspladser.

Ud over at se på den enkelte personindkomst bør man for jollefiskere og fangere vurdere den samlede husholdningsindkomst. Mange fiskere og fangere har en ægtefælle, der bidrager til husstandsindkomsten gennem erhvervsarbejde. Fangerfamilierne har ofte en arbejdsdeling, hvor manden har ansvaret for størstedelen af familiens fødevareforsyning suppleret med indtægter fra fangst og fiskeri af hellefisk, ligesom en del har indtægter fra turister gennem f.eks. sejlads eller fangstture, mens ægtefællens faste arbejde sikrer et stabilt økonomisk grundlag. Den gennemsnitlige husstandsindkomst for Uummannaq og Upernavik byer ligger på samme niveau som Qaqortoq og dermed højere end flere andre byer. Tilsvarende ligger den gennemsnitlige husstandsindkomst for bygderne i Ilulissat, Uummannaq og Upernavik distrikter over landsgennemsnittet, når de to lufthavnsbygder Kangerlussuaq og Narsarsuaq ikke medregnes.

Der kan også sættes spørgsmålstegn ved, hvor mange fangere/fiskere, der udskifter deres jolle hvert fjerde år – eller har behov for det?

På ovenstående baggrund bør det udfordres, om vurderingen af en minimumsindtægt på 300.000 kr. for rentabelt fiskeri af hellefisk, som Fiskerikommissionen har gjort det, er relevant? Fiskerikommissionen forholder sig nemlig kun til den individuelle fiskers indkomst fra hellefisk-fiskeriet isoleret set. Den overser fiskernes øvrige økonomiske aktiviteter i form af andet fiskerier, fangst og turisme. Og den overser familiens samlede husholdsøkonomi med selvforsyning og flere indkomster. Man fristes til at sige, at fiskerikommissionen kun fokuserer på ”toppen af det isbjerg”, som er den faktiske økonomi i Nordvestgrønland.

## **De samfundsmæssige konsekvenser af individuelle omsættelige kvoter (IOK)** *Det kystnære fiskeri af hellefisk er udfordret og har været det i årtier – men er IOK løsningen?*

### **Del 2**

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

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

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

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

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

*Ulrik Jørgensen, Professor og konsulent*

***I vores første kronik om centrale spørgsmål i Fiskerikommissionens Betænkning fokuserede vi på den økonomiske bæredygtighed af jollefiskeriet af hellefisk i Område 47 (Diskobugten, Uummannaq og Upernavik distrikter) og konsekvenserne af at fastlægge en minimumsgrænse for kravet til den enkelte jollefiskers indhandling. I denne kronik er vores fokus Fiskerikommissionens anbefaling af individuelle omsættelige kvoter i jollefiskeriet efter hellefisk.***

### **Individuelle omsættelige kvoter**

Fiskerikommissionen anbefaler, at der indføres individuelle omsættelige kvoter (IOK) for joller samtidig med, at den samlede kvote over fem år nedsættes til den biologiske rådgivning (TAC – Total Allowable Catch) for at sikre bæredygtighed og styrke rentabiliteten i jollefiskeriet. Desuden foreslår Fiskerikommissionen, at den enkelte fisker/fangers kvote skal fastsættes ud fra gennemsnitsfangsten for de bedste tre år ud af de sidste fem år.

#### **Fakta**

IOK'er indebærer, at retten til at fange en bestemt andel af TAC'en kan overdrages, lejes eller sælges til fiskere, fartøjer eller firmaer under bestemte betingelser og med mulighed for videresalg.

Fiskerikommissionen anbefaler, at jollernes procentandel af den reducerede kystnære kvote i første omgang fastholdes på det nuværende niveau. Men procentandelen til joller vil fremover løbende kunne diskuteres, forhandles og justeres. Det anbefales også, at der indføres et kvoteloft (altså andelen af kvoten, der kan ejes af en jollefisker) på mellem 0,4 og 0,6% af den samlede jollekvote.

Forventningen er, at de "dygtigste" jollefiskere vil købe kvoter (IOK'er) fra de mindre effektive fiskere. Hvis alle de "dygtige" køber kvoter op til et kvoteloft på 0,6%, vil der med den nuværende biologiske rådgivning være plads til 166 ud af de 977 jollefiskere i område 47. Kvoteloftet er naturligvis også noget, der løbende vil blive forhandlet, og erfaringerne fra andre områder med IOK som f.eks. Island er, at kvotelofte ofte hæves efter pres fra fiskerne og/eller industrien.

Samtidig anbefaler Fiskerikommissionen, at der **ikke** åbnes op for starthjælp til nye og unge jollefiskere. Når det kombineres med, at IOK skal tildeles ud fra de bedste tre af de sidste fem år, bliver det meget vanskeligt for unge at komme ind i fiskeriet, fordi priserne på kvoterne kan forventes at være høje og vil stige i takt med, at handlen intensiveres. Det er Fiskerikommissionens

vurdering, at mange jollefiskere hurtigt vil sælge deres mindre kvoter, fordi det ikke er "rentabelt" at indhandle små mængder, og at IOK i løbet af få år vil reducere antallet af jollefiskere i område 47 med to tredjedele. Det vil indebære, at omkring 650 jollefisker stopper med at indhandle hellefisk og dermed, at et tilsvarende antal familier – især fremtidige familier – mister dele af deres ellers mulige indtægtsgrundlag.

Jollefiskere, der er nået op til et kvoteloft på 0,6% af den samlede jollekvote, som med den aktuelle biologiske rådgivning giver ret til at fange omkring 95 ton, vil med stor sandsynlighed finde det svært at fiske så meget fra en jolle. Det kan derfor forventes, at de vil argumentere for retten til at overføre deres individuelle kvote til et fartøj. Bevilges sådanne overførsler, vil kvoteloftet komme under yderligere pres samtidig med at jollefiskeriet undermineres.

### **Effekten af IOK**

Et så drastisk fald i antallet af jollefiskere i område 47, som Fiskerikommissionen anbefaler – og vurderer vil ske – vil have stor betydning for de berørte lokalsamfund og dermed for Grønland.

Hvis antallet af jollefiskere i Uummannaq reduceres fra omkring 300 til 100 og i Upernavik fra 360 til 120 vil det umiddelbart betyde, at et tilsvarende antal familier mister en stor del af deres indkomstgrundlag. Selvom mange af disse fiskere har en indkomst og fødeforsyning fra fangst, er der udsving i fangsten, der gør det vanskeligt at basere husholdnings økonomi alene på fangst. Og hvis der bliver så mange personer, der skal fange mere, fordi de ikke længere kan fiske, bliver presset på havpattedyr, fugle mv. betydeligt større. Det skal ses i sammenhæng med, at kvoterne for narhval, hvidhval, alk mv. skal reduceres eller allerede er kraftigt reduceret af hensyn til disse bestandes bæredygtighed.

I dag bor en stor del af jollefiskerne i Uummannaqs fem og Upernaviks ni bygder, fordi flere af bygderne, og særligt de med fiskefabrikker, ligger tæt på de gode fiskepladser, og afstanden til indhandling er vigtig – specielt i forhold til vinterfiskeriet fra havisen. Det peger på den centrale problemstilling, at med to tredjedele færre jollefiskere, vil der stort set ikke være nogle tilbage i område 47 til vinterfiskeriet fra havisen, der i store dele af året er fundamentet for fabrikkernes drift. Og for ejerne af de større fartøjer kan der være et økonomisk incitament til i islægsperioden at sejle sydpå for at fiske og indhandle, hvilket vil forstærke udfordringen med faldende eller sager manglende vinterindhandling.

Det er derfor sandsynligt, at en stor del af indtægtsgrundlaget for både fabrikker og medarbejdere vil forsvinde i islægsperioden, og det udfordrer reelt bygdefabrikkernes eksistensgrundlag. Det er derfor ikke utænkeligt, at udviklingen i løbet af få år vil resultere i færre fabrikker. I Uummannaq distrikt kan det betyde, at der ud over en eller to fabrikker i byen muligvis fortsat vil være en i Ikerasak, mens distriktets to øvrige bygdefabrikker potentielt vil lukke. Tilsvarende for Upernavik, hvor der muligvis vil blive opretholdt en fabrik nordligst i distriktet samt i Innaarsuit, mens distriktets resterende fem bygdefabrikker formodentlig vil lukke.

Samlet bliver det vanskeligt for fisker- og fangerfamilierne at opretholde deres indkomster, og erfaringer fra andre steder viser, at når erhvervsgrundlaget reduceres, påvirker det bostedernes sociale funktion og fører til fraflytning. I eksempelvis Island fik indførelsen af IOK meget store konsekvenser for de små lokalsamfund. IOK vil med andre ord accelerere centraliseringsprocessen og underminere de erklærede politiske målsætning om en spredt bosætning og lige levevilkår.

### **En ønsket samfundsudvikling?**

Fiskerikommissionen baserer til dels deres anbefalinger på, at der flere steder i landet mangler arbejdskraft, og at der derfor er et behov for, at jollefiskerne flytter til byer med god beskæftigelse. Aktuelt er arbejdsmarkedet overophedet primært på grund af de store anlægsopgaver med tre nye lufthavne. Men har Grønland økonomi til nye store anlægsprojekter? Og hvor mange jollefiskere har kompetence og lyst til at arbejde i f.eks. anlægssektoren? Hvor skal deres ægtefæller eller kærester arbejde? Det rejser spørgsmålet om, hvor mange der reelt vil ende i arbejdsløshed, og hvad det vil koste i socialhjælp? Det skal ses i forhold til, at Uummannaq og Upernavik gennem de sidste år har haft landets laveste arbejdsløshedsprocent.

Tilsyneladende overser Fiskerikommissionen også, at der ikke findes boliger, skoler mv. til de mange, der baseret på kommissionens anbefalinger vil flytte til de større byer. Hvordan skal et så stort boligefterslæb finansieres? Og der er trods alt en del relativt nye og gode boliger i f.eks. Uummannaq og Upernavik og distrikternes bygder. Hvad med dem – skal de stå tomme og forfalde?

Gennem de sidste år har andre rapporter argumenteret for, at færre bosteder vil reducere de samfundsmæssige driftsomkostninger. Men i hvilken udstrækning holder det? Generelt er der ikke den store forskel på de samfundsmæssige omkostninger pr. indbygger mellem forskellige bostedstyper, fordi der er meget stor forskel på serviceniveauet. Og vi har gennem en årrække set, at de offentlige investeringer er markant lavere i de mindre byer og i bygderne. F.eks. investerede Selvstyret i årtiet 2010 til 2019 15 gange mere målt pr. indbygger i Nuuk end i Upernavik. Dette på trods af, at befolkningen i Upernavik og distriktets bygder bidrager betydeligt mere til Grønlands eksportindkomst, og at der hverken findes et vandnetværk eller kloakering i Upernavik, fordi der ikke er investeret tilstrækkeligt i den nødvendige infrastruktur.

Uden det berøres direkte, rejser Fiskerikommissionen således debatten om, hvad det er for et samfund, der ønskes? Det gælder for befolkningen i de enkelte lokalsamfund – men også mere overordnet. Spørgsmålet er, om Fiskerikommissionen indirekte lægger op til en ikke helt gennemtænkt gentagelse af G-50 og G-60, hvor der bl.a. ikke er taget højde for den store boligefterspørgsel, som planen kan udløse?

Fiskeri og fangst har været bærende elementer i den grønlandske kultur – og er det fortsat. Den nationale rundspørge fra 2017 - *Befolkningens holdninger til fiskeriets rolle i det grønlandske samfund* - viste, at fiskeriet anses for at spille en vigtig rolle for både den nationale økonomi og for de enkelte lokalsamfund. Den viste desuden en udbredt kritisk stillingtagen til yderligere kvotekoncentration i det grønlandske fiskeri.

I Nordnorge har de forsøgt at gå en anden vej for at bevare den spredte befolkning til glæde for samer og øvrige beboere – men også ud fra en geopolitisk betragtning med Rusland som nærmeste nabo. Langs den nordnorske kyst findes en række mindre fiskesamfund med egen fabrik og vejforbindelse for at lette eksporten. Som f.eks. Gjesvær lige syd for Nordkap med 80 indbyggere, eller Berlevåg med 950 indbyggere og egen lufthavn i Norges nordøstlige hjørne, hvor det grønlandske selskab Polar Seafood har en fabrik. Ligesom Norge har Grønland en geopolitisk interesse i – og nok også forpligtelse til – at sikre, at der er bosætning langs store dele af kysten. Noget der er blevet aktualiseret af Ukraine krigen.

### **Alternative løsninger**

Der er et klart behov for at reducere fisketrykket på hellefisk i Nordvestgrønland, og for at finde en alternativ model for det nuværende olympiske jollefiskeri. Men det er ikke nødvendigt at reducere antallet af jollefiskere drastisk for at opnå biologisk bæredygtighed.

I dag eksporteres 80% af hellefisken uforarbejdet, hvorved størstedelen af værditilvæksten foregår uden for Grønland. Vi er opmærksomme på, at forbrugere i nogle lande (f.eks. Kina) foretrækker uforarbejdede hellefisk, men øget lokal forarbejdning vil i mange tilfælde skabe arbejdspladser og større indtægter til samfundet. Og vi kan se bl.a. fra Nordnorge, at der internationalt er en stigende efterspørgsel efter bæredygtige velforarbejdede fiskeprodukter med tilhørende fortælling om fiskeren og kulturen, hvor f.eks. langlinefiskeriet fra isen vil være en god fortælling. Et marked der i dag helt overses.

I stedet for mekanisk at kopiere lande som Danmark og Island og indføre IOK for jollefiskerne bør alternativer, der i højere grad tager hensyn til lokalbefolkningens ønsker og muligheder de enkelte steder, undersøges og diskuteres. Og der findes alternativer til IOK eller det olympiske ”kapløb”, som giver fiskere grund til at (op)fangе kvoten hurtigst muligt. Fiskeritrykket kan også reduceres ved at reducere kvoter udenfor jollesegmentet, og Fiskerikommissionen nævner individuelle kvoter, der ikke kan sælges. En anden mulighed er andelskvoter, hvor en by eller bygd får en samlet kvote, som de så må fordele internt. Ligesom det er en mulighed at opdele område 47 i tre selvstændige forvaltningsområder, så det kun er fiskere med bopæl i det pågældende distrikt, der må fiske på distriktets kvote. Det vil også forhindre at kvoter sælges ud af distriktet og forebygge, at distriktets beskæftigelse og eksistensgrundlag undermineres. Et af målene må være en forvaltningsmodel, der kan bidrage til at sikre stabile leverancer til fabrikkerne.

Pointen for os er ikke at pege på en bestemt løsning men at opfordre til, at der sikres en grundig debat om løsningsmodeller, der inddrager befolkningen – også i de mindre bosteder – frem for alene at basere en beslutning på Fiskerikommissionens anbefalinger.