



Vores fisk – vores velfærd

Debatoplæg

Paulsen, Jens; Andersen, Peder; Kirkegaard, Eskild ; Sandgreen, Henrik; Lange, Erik; Berthelsen, Jess G.; Pedersen, Brian Buus; Lyng, Gerth B.; Østergaard, Knud; Siegstad, Helle; Jakobsen, John; Frederiksen, Palle

Publication date:
2019

Document version
Også kaldet Forlagets PDF

Citation for published version (APA):
Paulsen, J., Andersen, P., Kirkegaard, E., Sandgreen, H., Lange, E., Berthelsen, J. G., ... Frederiksen, P., (2019). *Vores fisk – vores velfærd: Debatoplæg*, 62 s.

Vores fisk - vores velfærd

Debatoplæg



Aalisarneq pillugu ataatsimiititaliarsuaq
Fiskerikommissionen
november 2019

**Aalisagaativut – atugarissaarnerput. Oqallisissiaq. Aalisarneq pillugu ataatsimiititaliarsuaq
Vores fisk – vores velfærd. Debatoplæg. Fiskerikommissionen**

**Suliarineqarnera naammassivoq november 2019
Redaktion sluttet i november 2019**

Assit – Fotos: Ludvig Siegstad
Ungalua – Omslag: Orla Dalager, N Offset, 3900 Nuuk
Naqinneqarfia – Tryk: N Offset, Nuuk
(Rev. 2)

**Aalisarneq pillugu ataatsimiititaliarsuaq
Fiskerikommissionen**

www.naalakkersuisut.gl/kl-GL/Naalakkersuisut/Naalakkersuisoqarfiit/Fiskeri-Fangst-og-Landbrug/Fiskerikommissionen
www.naalakkersuisut.gl/da/Naalakkersuisut/Departementer/Fiskeri-Fangst-og-Landbrug/Fiskerikommissionen

Forord

Naalakkersuisut nedsatte i februar 2019 Fiskerikommissionen med opgaven at komme med anbefalinger til en fiskerilov og til andre relevante tiltag, der påvirker fiskerisektorens udviklingsmuligheder og kan være med til at sikre, at samfundet får mest mulig gavn af fiskerierhvervet og havets ressourcer.

Udgangspunktet for Fiskerikommissionens arbejde er således at sikre, at kommissionens forslag skal være med til at sikre en bedre velfærd, hvor der både er taget hensyn til fiskerierhvervet og til resten af samfundet.

Fiskerikommissionen forventer at afgive sin endelige betænkning medio 2020. Den vil indeholde de konkrete anbefalinger og et forslag til en samlet handlingsplan.

Som led i arbejdet med betænkningen har Fiskerikommissionen udarbejdet dette debatoplæg. Formålet er at skabe en bred debat om de muligheder og udfordringer, fiskerisektoren står overfor, og dermed tjene som inspiration for Fiskerikommissionens videre arbejde. Der er desuden udarbejdet baggrundsnotater om nogle af de temaer, der behandles i debatoplægget. Disse bliver gjort tilgængelige på Fiskerikommissionens hjemmeside.

Disse baggrundsnotater giver en mere dybtgående baggrund for Fiskerikommissionens videre arbejde frem mod færdiggørelsen af den kommende betænkning.

Det er endvidere målet med dette debatoplæg at indkredse centrale muligheder og udfordringer for en videreudvikling af fiskerisektoren og de dermed forbundne dilemmaer af blandt andet politisk, forvaltningsmæssig og økonomisk karakter.

Det er kommissionens håb, at oplægget giver et godt grundlag for en debat om rammerne for udvikling af fiskerisektoren. En debat som kan tjene som inspiration for kommissionens videre arbejde.

Kommissionens videre arbejde vil dels bestå i en yderligere bearbejdning af de temaer, som er behandlet i debatoplægget og en konkretisering af anbefalinger på baggrund heraf, dels behandling af de øvrige temaer i kommissoriet. Dette gælder blandt andet vigtige temaer som fordeling, finansiering og adgang til fiskeriet.

Nuuk, 13. november 2019

Jens Paulsen

Formand

Fiskerikommissionen

Indholdsfortegnelse

1. Indledning og resume
2. Fiskeressourcen er samfundets ejendom
3. Fiskeriets betydning og bidrag til økonomien
4. Udnyttelse af fiskeressourcen
5. Biologisk bæredygtighed som fundament for fiskeriforvaltningen
6. Muligheder for vækst og udvikling omkring fiskerierhvervet
7. Beskæftigelsesforhold i og omkring fiskerierhvervet
8. Effektiv fiskerikontrol
9. Data og datagennemsigtighed i forhold til fiskeriforvaltningen og offentligheden
10. Udfordringer og muligheder – behov for politiske prioriteringer på fiskeriområdet
11. Det videre forløb – kommunikation og åbenhed

Bilag:

- Bilag A. Kommissorium og oversigt over medlemmer af Fiskerikommissionen
- Bilag B. Oversigter over kvoter, indhandling og betaling fra EU på fiskeriområdet
- Bilag C. Oversigt over bestande - status for forvaltning

1. Indledning og resume

Fiskerikommissionen har nu arbejdet i mere end et halvt år, og en række af de emner, som kommissionen er blevet bedt om at udrede, er blevet behandlet.

Det betyder ikke, at kommissionen nu kan fremlægge konkrete bud på løsning af konkrete udfordringer, men det betyder, at en lang række principper er drøftet og slået fast, og at kommissionen vil kunne lægge disse principper til grund, når de konkrete forslag til løsninger skal findes.

Kommissionen har i sit indledende arbejde koncentreret sig om de i kommissoriet stillede overordnede opgaver, herunder særligt hensynet til biologisk og økonomisk bæredygtighed i fiskerierhvervet. Det fremgår således af kommissoriets indledning:

"Formålet med kommissionens arbejde er således helt overordnet, 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."

Som overordnede mål anføres det i kommissoriet, at kommissionen skal arbejde inden for rammerne af

"størst muligt langsigtede samfundsøkonomiske udbytte af fiskeriet på et bæredygtigt grundlag."

og videre, at:

"... tiltag skal skabe sammenhængende, stabile rammebetingelser, der reducerer usikkerheden og dermed skaber et attraktivt investeringsklima til gavn for videreudvikling af erhvervet...".

Kommissoriet lægger således meget klart op til, at kommissionen skal vægte hensynet til det samfundsmæssige udbytte af fiskeri højt, og kommissoriet går videre og angiver et overordnet princip, som kommissionen skal arbejde inden for rammerne af:

"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."

På den baggrund er der til brug for kommissionens arbejde gennemført en række analyser, beskrivelser og beregninger for at få svar på, hvorvidt den gældende forvaltning faktisk fastlægger rammer for fiskeriet, som er i overensstemmelse med kriterierne, kommissoriet opstiller. Dette for at skabe et solidt grundlag for forslag til forbedringer.

En del emner – herunder eksempelvis spørgsmålene om generationsskifte og kvotespredning – er endnu ikke taget under behandling, og andre hensyn end dem, der indtil nu er behandlet af kommissionen, vil kunne spille ind i det videre arbejde, jf. også afsnit 11. "Det videre forløb – kommunikation og åbenhed".

Kommissionens hidtidige resultater kan opsummeres som følger med afsæt i de grundlæggende hovedtemaer, der er behandlet på nuværende tidspunkt:

Biologisk bæredygtighed som fundament for fiskeriforvaltningen - foreløbige overvejelser:

En optimering af ressourceforvaltningen, der kan give grundlag for det størst mulige langsigtede samfundsmæssige udbytte, kan med fordel bygge på følgende grundlæggende principper:

- TAC (Total Tilladte Fangstmængder) og dertil svarende kvoter må ikke overstige de mængder, der kan sikre en langsigtet reproduktion af bestanden.
- Biologisk rådgivning på højt niveau med afsæt i bestande.
- Lovfæstning af, at der skal være forvaltningsplaner, der udvikles i samarbejde mellem forskere, brugere og forvaltere, på alle væsentlige bestande ift. fastsættelse af TAC, som bygger på den biologiske rådgivning med indbyggede stabilisatorer ift. udsving i fangstmulighederne. Det vil sige, at der i forbindelse med forvaltningsplanerne anvendes et armlængde-princip.

Der er brug for at videreudvikle modeller for samarbejdet mellem forskere, brugere og forvaltere inden for rammerne af ovenstående. Dette bør ske med afsæt i almindelig anerkendt international praksis herfor.

Muligheder for vækst og udvikling omkring fiskerierhvervet - foreløbige overvejelser

En rationel økonomisk forvaltning af fiskeriet, der kan give grundlag for det størst muligt langsigtede samfundsmæssige udbytte, bør bygge på følgende grundlæggende principper:

- Effektiv privat investeringsplanlægning i fiskerisektoren igennem lovfæstet tildeling af flerårige individuelle kvoter.
- Økonomisk effektiv udnyttelse af fangstmulighederne og kapaciteten i fiskerisektoren (fangst, forarbejdning og afsætning) igennem omsættelighed og fleksibilitet.
- En forvaltning, der afspejler de overordnede mål for fiskeriområdet og samfundsudviklingen, herunder at forvaltningen er effektiv og gennemsigtig.

Fiskerikommissionen er samtidigt opmærksom på, at der i fiskeripolitikken kan være behov for at afveje hensynet til effektivitet med lokale og sociale hensyn. Det vil efter kommissionens opfattelse være hensigtsmæssigt, at en sådan politisk afvejning er gennemsigtig og synlig ud fra følgende princip:

- Fordele og ulemper ved inddragelse af lokale og sociale hensyn, som kan reducere den samlede ressourcerente, skal beskrives, belyses og synliggøres i forhold til fastsættelse af rammer.

Effektiv fiskerikontrol - foreløbige overvejelser

Anbefalinger til regler, der ikke alene kan håndhæves, men også overholdes, herunder:

- Et reguleringssystem, der fokuserer på rammerne i stedet for at fokusere på detailregulering.
- Et system, der i modsætning til detailregulering tager hånd om det fundamentale reguleringsproblem.
- En fiskeriforvaltning, der giver klare rammer, og hvor fiskerne selv bestemmer inden for disse rammer med hensyn til produktionsapparat og anvendelse heraf.

Andre supplerende reguleringer bør målrettes det problem, der ønskes løst (eksempelvis tilpasning af fiskerikapaciteten).

Forvaltningsplaner skal være forankret i lovgivningen.

Fokus på at digitalisere fiskeriindberetninger og -overvågning.

Ekstern evaluering af fiskerikontrollen med passende mellemrum.

Kommissoriet for Fiskerikommissionen indeholder også, at der skal ses nærmere på en eventuel udskilning af bestemmelserne om fiskerikontrol i en selvstændig lov. Dette spørgsmål vil der blive set nærmere på i forbindelse med kommissionens videre arbejde.

Data og datagennemsigtighed i forhold til fiskeriforvaltningen og offentligheden - foreløbige overvejelser

Anbefalinger:

Det politiske ønske om øget transparens i fiskeriets data fastsættes ved lov.

Der bør udarbejdes klare principper for dataindsamling.

Der bør sikres en automatisering af processerne, så data kan leveres ved hjælp af digitale skemaer via internettet, hvor data lagres direkte, og der herigennem opnås administrativ forenkling.

De foreslåede supplerende data til henholdsvis forvaltningsformål og til brug for offentligheden om fiskeriet bør indgå i de videre overvejelser.

Det videre arbejde

Fiskerikommissionens arbejde er langt fra færdigt. Hensigten med debatoplægget er at give grundlag for en god offentlig debat og være grundlaget for yderligere dialog til brug for Fiskerikommissionens videre arbejde.

Kommissionens videre arbejde vil blandt andet bestå i at konkretisere anbefalinger inden for de allerede behandlede temaer i kommissoriet og at analysere de udestående temaer, som ikke er omfattet af debatoplægget.

Dette gælder en række centrale spørgsmål omkring eksempelvis bedre rammer for at modernisere det kystnære fiskeri og lette adgang for nye aktører i fiskeriet.

2. Fiskeressourcen er samfundets ejendom

Fiskerikommissionen har lagt til grund for sit arbejde, at fiskeressourcen i de grønlandske farvande er samfundets ejendom. Det følger af kommissoriet for arbejdet, at samfundet skal sikres et regelsæt og rammebetingelser, der er baseret på en hensigtsmæssig og bæredygtig udnyttelse af landets fiskeressourcer. Ressourcen stilles til rådighed for fiskerierhvervet via forskellige forvaltningsmodeller med hjemmel i fiskeriloven og følgelovgivningen hertil. Kommissoriet er vedlagt som bilag A.

Gevinster fra at udnytte denne fælles ressource bør derfor fordeles mellem på den ene side de fiskere og rederier, som fisker og behandler fangsterne og således tjener på ressourcen, og på den anden side samfundet via en passende beskatning. Det følger deraf også, at samfundet har en legitim ret til at have adgang til relevante oplysninger om udnyttelsen af fiskeressourcen både til brug for forvaltningen og for at sikre gennemsigtighed i forhold til udviklingen af området.

Fiskeriet er landets absolut vigtigste erhverv. Derfor er kvaliteten af den måde, som vi forvalter den fælles ressource på, af meget stor betydning for velstand, velfærd og udviklingen af samfundet. De valg, der træffes politisk om den fremtidige forvaltning, har vidtrækkende konsekvenser for hele samfundet.

Tekstboks 1. Om ressourcerente

Ressourcerente kan beskrives som et overnormalt afkast ved udnyttelsen af fiskeressourcen i forhold til, hvad andre erhverv kan opnå i afkast. Det vil sige, hvor stort overskud fiskeriet har efter at have dækket fangstomkostninger, investeringen og et normalt afkast til ejeren.

Ved udarbejdelsen af samfundsøkonomiske analyser om fiskeriet er der ofte fokus på at opnå størst mulig ressourcerente. Disse analyser inddrager sjældent spørgsmålet om, hvordan ressourcerenten fordeles mellem virksomheder, individer og det offentlige.

Størrelsen på ressourcerenten afhænger i høj grad af de anvendte fiskerireguleringssystemer, fiskeriforvaltningen og selve strukturen i fiskeriet.

Det kræver kontakter og kendskab til markedsforhold at opnå de bedste priser samt erfaring med virksomhedsdrift og fiskeri for at generere den højest mulige ressourcerente. En dygtig ledelse kan således bidrage til at hæve ressourcerenten yderligere. Det er eksempelvis meget risikofyldt og kapitaltungt at investere i et større fiskefartøj. At sikre et effektivt fiskerierhverv kræver en professionel ledelse af driften og et veluddannet personale, herunder veluddannede skibsofficerer og besætningsmedlemmer.

I alle tilfælde afhænger muligheden for at opnå overskud og ressourcerente af reguleringssystemet og forvaltningen.

For at fiskerierhvervet forsat kan bidrage til det offentlige med højt provenu fra ressourcerenteafgifter og skatter, er det afgørende, at fiskeriforvaltningen skaber rammer for at drive et rentabelt fiskeri, der også på langt sigt er både biologisk og økonomisk bæredygtigt.

Det vil sikre en høj positiv ressourcerente til gavn for fiskere, rederier, ansatte i fiskerierhvervet og for hele samfundet. Fordelingen af ressourcerenten afgøres af beskatningsreglerne (ressourcerente-afgifter, virksomhedsbeskatning og indkomstbeskatning), men i den forbindelse er det vigtigt at være opmærksom på, at ressourceafgifter aflaster andre, forvridende skatter.

3. Fiskerierhvervets betydning og bidrag til økonomien

Fiskerierhvervets økonomiske betydning er særdeles stor, og det er vigtigt, at det fortsat kan bidrage til samfundsøkonomien. Dette er en vigtig præmis i kommissoriet, herunder at:

”Økonomiske og administrative konsekvenser af forslag behandlet af kommissionen

Kommissionens betænkning forudsættes at indeholde en beskrivelse af de økonomiske og administrative konsekvenser for det offentlige og for erhvervslivet. Dette skal indgå for at kunne begrænse usikkerhed om de forventede virkninger af forslaget for erhvervet og samfundet. Kommission skal i sit arbejde med forslag til revision af fiskeriloven sikre, at dette sker under hensyntagen til lovgivning og forvaltningen af lovgivningen om ressourcerenteafgifter i fiskeriet for at sikre et forsat rentabelt fiskeri, så fremtidigt provenu fra ressourceafgifterne ikke bliver udhulet.” Eksporten af fisk og fiskeprodukter udgør hovedparten af indtjeningen fra udlandet igennem vareeksport. I 2017 eksporterede fiskerierhvervet fiskeprodukter til en værdi 5,1 mia. kr., som udgjorde ca. 91 pct. af den samlede vareeksport.¹ Tre af de vigtigste eksportprodukter er rejer, hellefisk og torsk.

Fiskerierhvervet har stor betydning for de lokale samfund gennem indkøb fra underleverandører, og når fiskerne og fabriksmedarbejderne bruger deres indtjening på forbrug. Det samlede fiskerierhverv stod således for næsten 25% af den samlede værdiskabelse i Grønland i 2017.

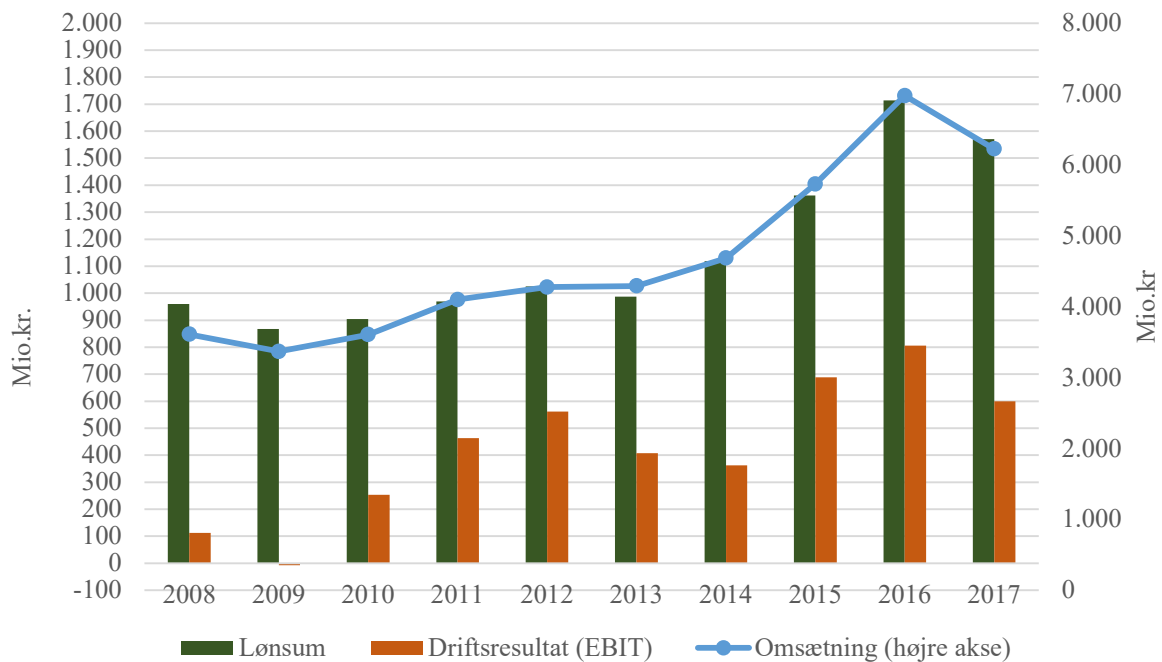
Foruden denne direkte værdiskabelse giver fiskeriet anledning til en række afledte effekter i den øvrige økonomi. Økonomien i den del af det grønlandske fiskerierhverv, der udgøres af aktieselskaber, anpartsselskaber og udenlandske filialer, fremgår af figur 1. Økonomien hos selvstændigt erhvervs-drivende fiskere, eksempelvis jollefiskere, indgår ikke i figuren, men behandles særskilt i et senere afsnit.

¹ De 5,1 mia.kr. i eksportværdi stammer fra Grønlands Statistiks opgørelse af nationalregnskabet. Dette afviger fra eksportværdien i udenrigshandelsstatistikken.

Fra 1. kvartal 2019 sker der i udenrigshandelsstatistikken et skift opad i niveauet for værdierne og priserne for fiskeriprodukter. Det skyldes, at fiskeeksportørerne har ændret princippet for angivelse af de priser, som indberettes til toldfunktionen.

De ændrede principper betyder, at værdien af den samlede vareeksport i udenrigshandelen kommer tættere på den eksportværdi, der allerede offentliggøres i nationalregnskabet. I nationalregnskabet benyttes varens værdi ved ejerskifte, mens det i udenrigshandelsstatistikken er varens værdi ved landegrænsen.

Figur 1: Den samlede økonomi i det grønlandske fiskerierhverv



Kilde: Grønlands Statistik, regnskabsstatistik, årets priser. Året 2017 er det nyeste tilgængelige.

Note: Regnskabsstatistikken er kun for aktieselskaber, anpartsselskaber og udenlandske filialer. Omsætningen er bruttoomsætning, hvor den er ikke konsolideret. Selvstændig erhvervsdrivende f.eks. jollefiskere er ikke omfattet af opgørelsen i figuren.

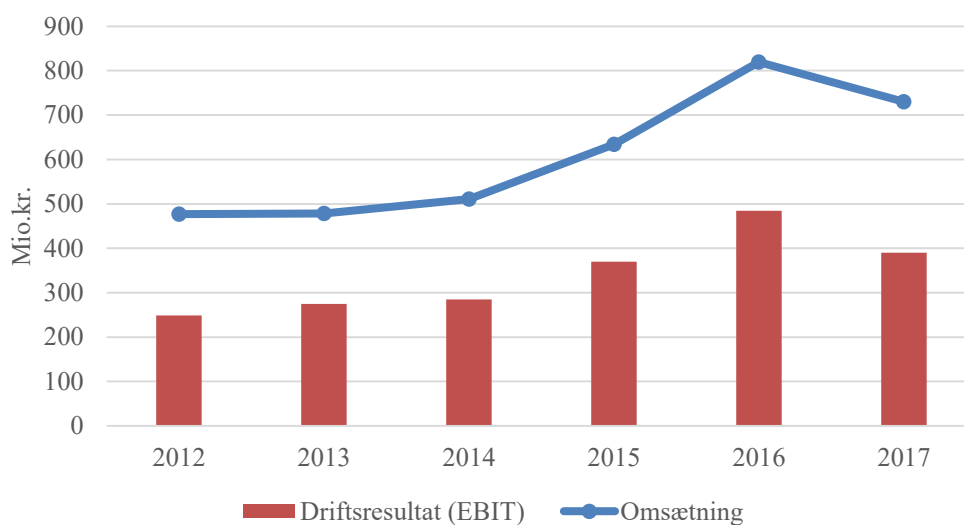
Det er ikke muligt at opdele de regnskabsmæssige tal for erhvervet i økonomien fra henholdsvis fiskeriet og fiskeindustrien, da nogle af virksomhederne har regnskaber med blandet drift.

Det samlede driftsresultat (EBIT) i det grønlandske fiskerierhverv er steget meget i perioden 2009-2017. Året 2009 gav for fiskerierhvervet som helhed et negativt driftsresultat. I perioden 2010 til 2017 oplevede fiskerierhvervet en betydelig stigning i rentabiliteten, hvor underskuddet i 2009 voksede til et overskud på ca. 800 mio. kr. i 2016. Trods et samlet fald i overskuddet til 600 mio.kr. i 2017 er det stadig historisk højt. Årsagen til den markante forbedring i fiskerierhvervets samlede rentabilitet skyldes hovedsagligt markante kapacitetstilpasninger i rejefiskeriet samt historiske høje eksportpriser på rejer og hellefisk, der har resulteret i god økonomi i især det havgående fiskeri efter rejer og hellefisk.

Den samlede lønsum i fiskerierhvervet er steget markant i perioden 2009-2017. Den samlede lønsum i 2016 på ca. 1,7 mia.kr. er næsten en fordobling i forhold til 2009.

Den samlede økonomi hos selvstændigt erhvervsdrivende fiskere, som primært består af jollefiskere, er opgjort på grundlag af fiskerernes personlige årsopgørelser fra Skattestyrelsen og vist i figur 2.

Figur 2: Den samlede økonomi hos selvstændig erhvervsdrivende fiskere 2012-2017



Kilde: Departementet for Finansers egne beregninger på grundlag af data fra Skattestyrelsen og GLFK.

Den del af fiskeriet, som er selvstændigt erhvervsdrivende, har tilsvarende oplevet en stigning i deres driftsresultat (EBIT). I 2016 var overskuddet i den del af fiskeriet vokset til ca. 490 mio.kr. fra ca. 250 mio.kr. i 2012 svarende til 96 pct. Overskuddet faldt dog med ca. 100 mio.kr. i 2017 i forhold til 2016. Årsagen til forbedringen i fiskeriets samlede rentabilitet er formentlig en positiv udvikling i indhandlingspriser på hellefisk. Fordi hele driftsresultatet tilfalder fiskeren, kan det sidestilles med lønsummen i resten af fiskerierhvervet.

Summeres økonomien i figur 1 og 2, har det samlede fiskerierhverv opnået et samlet overskud på ca. 1 mia.kr. i 2017 og aflønnet besætningsmedlemmer og fiskere med i alt ca. 2 mia.kr.



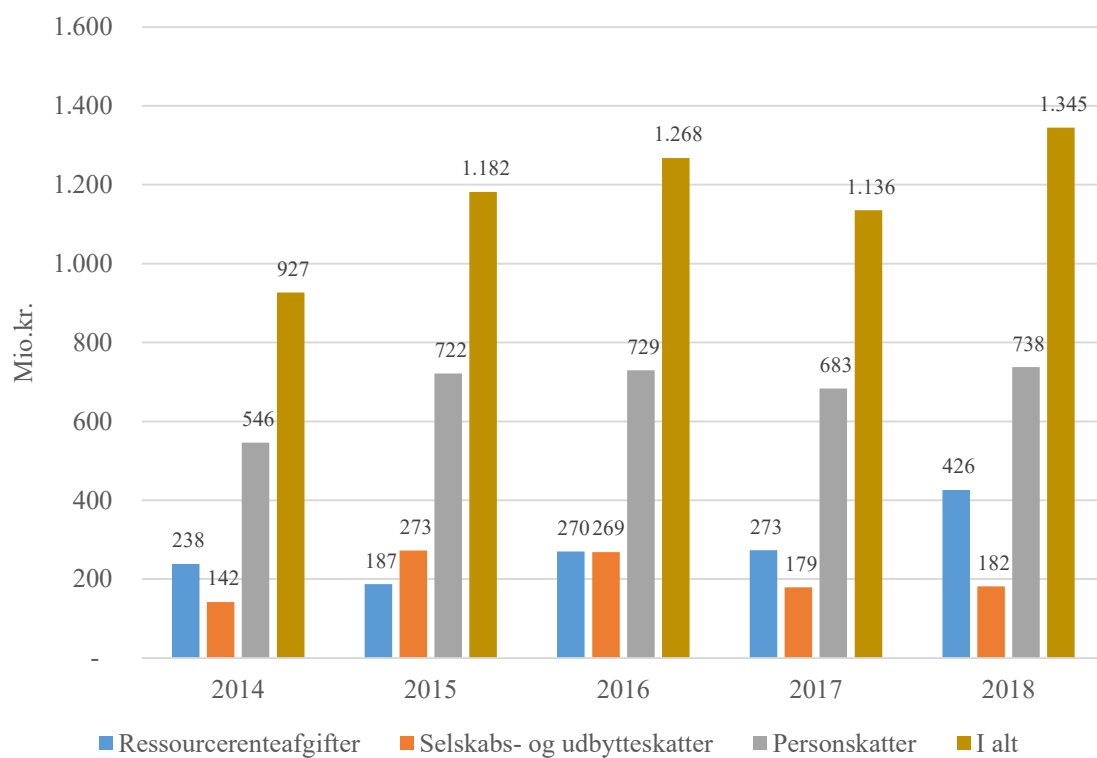
Udviklingen i økonomien i fiskeriet har stor betydning for de offentlige indtægter både gennem person-, udbytte- og selskabsskatter, men også i forhold til ressourcerenteafgifterne.

Ressourcerenteafgifter er afgifter på de fangede mængder og medvirker til at sikre samfundet et afkast af udnyttelsen af de fælles fiskeressourcer. Stigende rentabilitet i særligt det havgående fiskeri på grund af høje fangstpriser og -mængder har i de senere år betydet, at ressourcerenteafgifterne fylder stadig mere som indtægtskilde for det offentlige.

I 2018 var provenuet fra ressourcerenteafgifterne på 426 mio.kr. mod 49.000 kr. i 2005. Stigningen er dels muliggjort af ovennævnte strukturudvikling i det havgående rejefiskeri og bedre priser dels indførelse af ressourcerenteafgifter i det havgående fiskeri efter hellefisk fra 2013 og i det pelagiske fiskeri (primært fra fisk af makrel) fra 2014.

I 2018 udgjorde afgiftsprovenuet fra rejer alene omkring 62 pct. af det samlede provenu. Det fremgår af figur 3, at de offentlige indtægter fra skatter og ressourcerenteafgifter er steget med over 400 mio.kr., svarende til en stigning på 45 pct.

Figur 3: Offentlige indtægter fra skatter og ressourcerenteafgifter på fiskerierhvervet, 2014-2018.



Kilde: Skattestyrelsen, Grønlands Statistik og Departementet for Finanser og Skatters egne beregninger. Beregnet provenu for A-skatter fra selvstændig erhvervsdrivende del af fiskeriet.

4. Udnyttelse af fiskeressourcen

Regulering

Fiskeriet er reguleret igennem kvoter og licenser kombineret med tekniske regler, som eksempelvis krav til udformningen af fangstredskaber, områderegulering og fangstsammensætning. Ifølge fiskeriloven bekendtgøres licensen for hver enkelt ejer eller selskab, hvilke arter pågældende licensholder må fiske, med hvilke fartøjer og i hvilke territorium fiskeriet må finde sted, ligesom nærmere betingelser for fiskeriet angives.

Erhvervsfiskeriet deles op i det havgående fiskeri og det kystnære fiskeri, som betegnes som henholdsvis udenskærs- og indenskærsfiskeri. Denne skelnen er baseret på både afstand fra kysten (3 sømil uden for fiskeriterritoriets basislinje) og på fartøjsstørrelse (over eller under 75 BRT/120 BT). Større fartøjer skal fiske uden for tre sømilegrænsen, mens mindre fartøjer kan fiske inden for tre sømilegrænsen. Der er dog undtagelser fra denne regel i rejefiskeriet.

Fiskeri på samtlige arter er betinget af, at man har licens til at fiske erhvervsmæssigt. Alle licenser udstedes af Departement for Fiskeri, Fangst og Landbrug. De anvendte licenstyper fremgår af tabel 1.

Der er primært to forskellige licenstyper:

Tidsbegrænsede licenser, der udstedes for højst ét år af gangen. Hvor den biologiske rådgivning gælder for flere år af gangen, kan der udstedes tidsbegrænsede licenser, der gælder i flere år. Til tidsbegrænsede licenser kan der være knyttet en højst tilladt fangstmængde.

Tidsubegrænset licens, hvortil der er knyttet højst tilladt fangstmængde, er en forudsætning for alt fiskeri efter rejer.

I det kystnære fiskeri efter hellefisk i Diskobugten, Uummanaq og Upernavik er licenserne afhængige af fartøjslængden (L.O.A.).

For fartøjer over 6 meter er licensen tidsubegrænset med en højst tilladt fangstmængde.

For fartøjer under 6 meter er licensen tidsbegrænset uden en individuel højst tilladt fangstmængde.

Tabel 1: Licenstyper pr. art og fartøjs type.

	Tidsbegrænsede licenser		Tidsubegrænsede licenser	
	Højst tilladt mængde	Uden højst tilladt mængde	Højst tilladt mængde	Uden højst tilladt mængde
Fartøjer på 75 BRT / 120 BT og Derover	Alle arter, bortset fra rejer	Arter med fælles kvote	Rejer	
Fartøjer mindre end 75 BRT / 120 BT og over 6 meter		Krabber	Rejer og hellefisk	
Fartøjer mindre end 75 BRT / 120 BT og under 6 meter		Alle arter		

TAC og kvoter fastsættes årligt, i både Vest- og Østgrønland, af Naalakkersuisut for henholdsvis kystnært og havgående fiskeri på baggrund af biologisk rådgivning for den enkelte art og eventuelle aftaler med andre lande.

Undtagelsen fra det kvoterede fiskeri er frit fiskeri efter hellefisk i det kystnære hellefiskefiskeri i hele Grønland uden for forvaltningsområderne ved Diskobugten, Uummannaq og Upernavik i Vestgrønland. Ligeledes er der frit fiskeri efter kystnær hellefisk i kvotefrie områder, som er placeret i alle tre forvaltningsområder fra Diskobugten og nordover.

Kvotesystemet for rejer er baseret på individuelt omsættelige kvoter (ITQ) for den havgående flåde siden 1990 og fra 1996 for den kystnære flåde. Omsættelighed betyder, at både kvoteandele og årskvotemængder kan handles mellem licensholderne. Rejekvoterne tildeles virksomhederne. Det følger af licensbekendtgørelsen, at en licens udstedes til én bestemt ejer. Den skal angive den eller de fartøjer, som fiskeriet må foregå med. I forbindelse med tidsubegrænset licens efter rejer angives fartøjerne i årskvotemeddelelsen. En virksomhed kan eje op til 33,33 pct. af rejekvoten i det havgående fiskeri og op til 15 pct. i det kystnære fiskeri. 43 pct. af den samlede TAC (totalt tilladt fangstmængde) for rejer tildeles den kystnære flåde og 57 pct. den havgående flåde i Vestgrønland. TAC'en for rejer ved Østgrønland tildeles udelukkende den havgående flådekomponent.

I 2012 blev der indført individuelt omsættelige kvoter til fartøjer over 6 meter i det kystnære fiskeri efter hellefisk i forvaltningsområderne ved Diskobugten, Uummannaq og Upernavik. Den kystnære kvote efter hellefisk blev efterfølgende delt op på en fælles kvote til fartøjer 6 meter eller under (med olympisk fiskeri) og omsættelige kvote for fartøjer over 6 meter. En virksomhed kan højst eje op til 5 pct. af den samlede omsættelige kystnære hellefiskekvote.

For at sikre en hensigtsmæssig udnyttelse af kapaciteten i flåden med omsættelige kvoter er indført et system kaldet "Kvoteflex". Systemet tillader, at et selskab fra 15. nov. kan få et kvoteforskud på næste års kvote. Ligeledes tillades kvoteoverførsel fra indeværende år til næste år. Dog skal den overførte kvote anvendes inden 30. april. Både rejefiskeriet og det kystnære hellefiskefiskeri med fartøjskvoter er omfattet af kvoteflex. Der er pt. ingen loft på, hvor stor en kvoteoverførsel den enkelte licensindehaver kan overføre fra et år til et andet.

Fiskeflåden

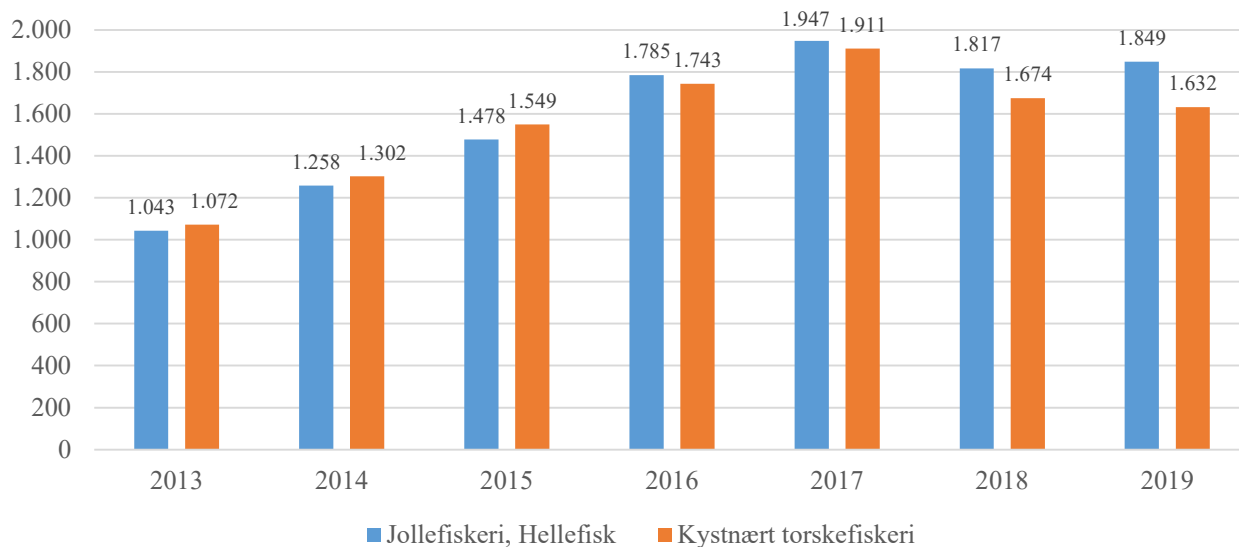
Der er relativt stor variation i fartøjsstørrelserne inden for fiskeflåden. Flåden består både af hundeslæder og joller samt nogle af verdens største fabrikstrawlere. En oversigt over fartøjer er gengivet i Bilag B, tabel 2.

Ejerstrukturen i den havgående del af fiskeflåden samt den kystnære rejeflåde er domineret af få store virksomheder.

Hovedparten af jollerne og de mindre fartøjer i den kystnære flåde er enten enkeltmandsejet eller drives af erhvervsfiskere i fællesskab. Erhvervsfiskerflåden er domineret af et meget stort antal joller, der ikke er registreret i et fartøjsregister. Jolleflåden repræsenterer en betydelig fiskerikapacitet i det kystnære fiskeri, men grundet den manglende registrering findes der ikke en troværdig opgørelse af fiskerikapaciteten i dette fartøjssegment. Udstedelsen af licenser i det kystnære fiskeri efter hellefisk og torsk steg frem til 2017 (Figur 4). I de seneste par år er antallet af

licenser faldet lidt, men er fortsat på et meget højt niveau. Det har givet et øget antal joller og små fartøjer - og en betydelig overkapacitet i dele af fiskeflåden.

Figur 4: Udvikling i udstedte licenser i det kystnære torskefiskeri og jollefiskeri efter hellefisk, 2013-2019.

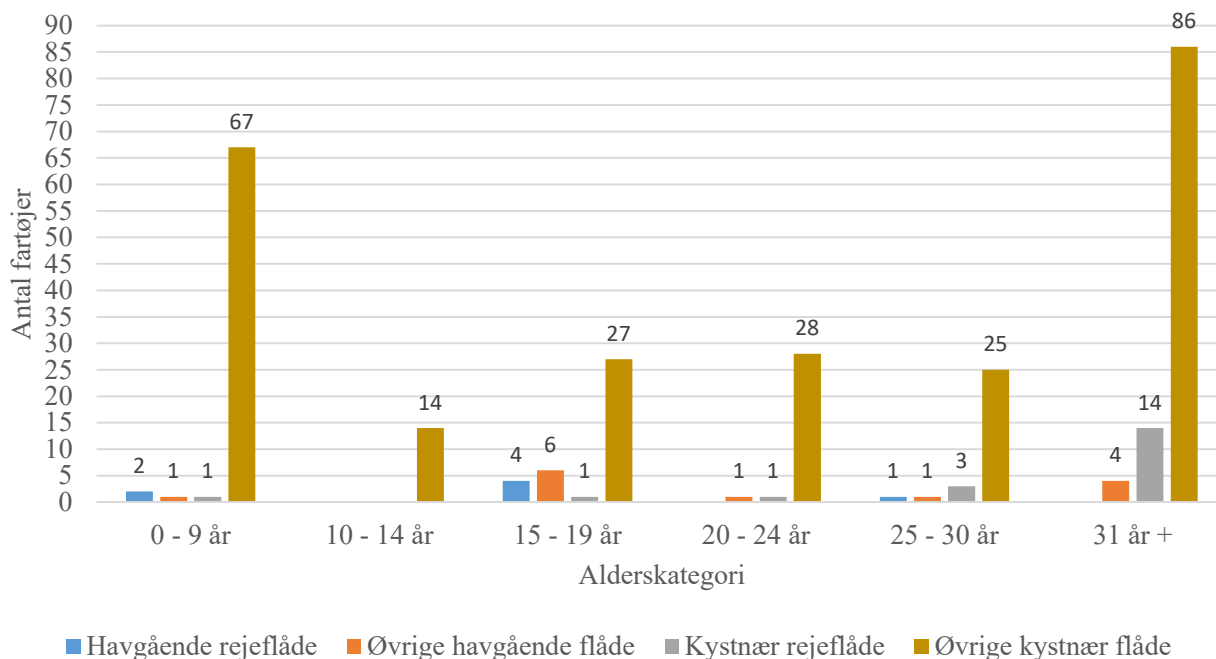


Kilde: GFLK.

Note: Antal udstedte licenser for jollefiskeriet efter hellefisk er det samlede antal licenser i hhv. forvaltningsområderne og resten af Grønland.

En stor del af fiskeflåden består af ældre fartøjer, som det fremgår af figur 5.

Figur 5: Fiskeflådens aldersfordeling (registrerede fartøjer over 6 m), oktober 2019.



Kilde: Grønlands Statistik på basis af data fra GFLK.

Note: To af trawlerne i den øvrige havgående flåde fiskede også efter rejer uden for Grønland i 2019.

I 2019 var gennemsnitsalderen i flåden 26 år, og over halvdelen af fiskefartøjerne er 25 år gamle eller ældre. Det er derfor behov for fornyelse af dele af fiskeflåden. Der er i enkelte fiskerier tale om en mere moderne flådestruktur. Dette gælder særligt for det havgående rejefiskeri, som består af dels helt nye fartøjer, dels af fartøjer på mellem 17 og 19 15 år.

TAC, kvoter og fangster

Tabel 3 viser de vigtigste fiskekvoter i Grønland. Den samlede grønlandske TAC i det havgående fiskeri fordeles på kvoter tildelt det grønlandske fiskeri, kvoter tildelt EU i henhold til fiskeriaftale samt kvoter tildelt Rusland, Norge og Færøerne i henhold til bilaterale kvoteaftaler. Der henvises i øvrigt til bilag B.

Tabel 3: De vigtigste fiskekvoter i Grønland, 2014-2019.

Tons	2014	2015	2016	2017	2018	2019
Rejer	80.207	69.661	80.826	87.206	97.948	100.833
<i>Havgående – Vest</i>	<i>45.262</i>	<i>39.365</i>	<i>45.715</i>	<i>49.223</i>	<i>55.517</i>	<i>57.332</i>
<i>Havgående – Øst</i>	<i>800</i>	<i>600</i>	<i>625</i>	<i>850</i>	<i>550</i>	<i>250</i>
<i>Kystnær – Vest</i>	<i>34.145</i>	<i>29.696</i>	<i>34.486</i>	<i>37.133</i>	<i>41.881</i>	<i>43.251</i>
Hellefisk	38.154	41.728	40.022	41.575	41.875	44.301
<i>Havgående – Vest</i>	<i>8.075</i>	<i>9.725</i>	<i>9.725</i>	<i>10.875</i>	<i>10.975</i>	<i>13.009</i>
<i>Havgående – Øst</i>	<i>3.685</i>	<i>3.803</i>	<i>1.797</i>	<i>2.500</i>	<i>2.700</i>	<i>2.755</i>
<i>Kystnær – Vest</i>	<i>26.394</i>	<i>28.200</i>	<i>28.500</i>	<i>28.200</i>	<i>28.200</i>	<i>28.537</i>
Torsk	24.745	38.945	52.275	52.875	52.775	43.275
<i>Havgående – Vest</i>	<i>-</i>	<i>5.000</i>	<i>5.000</i>	<i>5.000</i>	<i>5.000</i>	<i>-</i>
<i>Havgående - Sydvest og Øst</i>	<i>6.245</i>	<i>6.445</i>	<i>11.875</i>	<i>11.375</i>	<i>11.275</i>	<i>15.475</i>
<i>Kystnær</i>	<i>18.500</i>	<i>27.500</i>	<i>35.400</i>	<i>36.500</i>	<i>36.500</i>	<i>27.800</i>
Rødfisk	6.900	9.700	6.500	5.525	5.525	2.974
<i>Havgående – Vest</i>	<i>1.000</i>	<i>1.000</i>	<i>1.000</i>	<i>1.000</i>	<i>1.000</i>	<i>1.000</i>
<i>Havgående - Øst^a</i>	<i>5.900</i>	<i>8.700</i>	<i>5.500</i>	<i>4.525</i>	<i>4.525</i>	<i>1.974</i>
Makrel - havgående – Øst	100.000	85.000	85.000	66.365	66.365	70.411
Krabber - kystnær – Vest	2.800	2.800	2.400	2.900	3.075	3.075
Kammuslinger - kystnær – Vest	2.520	2.520	2.520	2.520	2.520	2.520
Stenbider (rogn) - kystnær – Vest	Frit fiskeri	1.500	1.500	1.500	1.300	1.300

a. I 2015 er rødfiskekvoten i Øst inkl. rødfiskekvote nord for 660 på 3.500 tons.

Kilde: APNN.

Der er desuden havgående kvoter i andre landes farvande, primært i Norge, Rusland og Færøerne, som tildeles det grønlandske fiskeri igennem bilaterale kvoteaftaler med de pågældende lande.

I de bilaterale aftaler sikres Grønland rettigheder til fiskeri i andre landes farvande mod afgivelse af fiskerirettigheder i grønlandske farvande. I Bilag B (tabel 4) er gengivet en oversigt over havgående kvoter i andre lande tildelt det grønlandske fiskeri, 2014-2019.

De samlede fangstmængder for de vigtigste fiskearter, den samlede grønlandske flåde har fanget i perioden 2014-2018, er vist fordelt på arter i tabel 4.

Tabel 4: Samlet fangstmængde af de vigtigste arter hos den grønlandske flåde, 2014-2018.

Tons	2014	2015	2016	2017	2018
Rejer	83.369	70.289	80.968	87.185	88.754
<i>Havgående</i>	<i>45.287</i>	<i>36.346</i>	<i>40.662</i>	<i>43.983</i>	<i>48.995</i>
<i>Kystnært</i>	<i>38.082</i>	<i>33.944</i>	<i>40.306</i>	<i>43.202</i>	<i>39.758</i>
Hellefisk	38.209	38.191	42.230	38.144	41.051
<i>Havgående</i>	<i>11.464</i>	<i>13.318</i>	<i>11.564</i>	<i>13.402</i>	<i>13.724</i>
<i>Kystnært</i>	<i>26.745</i>	<i>24.873</i>	<i>30.666</i>	<i>24.742</i>	<i>27.327</i>
Torsk	31.117	49.035	56.370	54.303	44.853
<i>Havgående</i>	<i>12.619</i>	<i>23.668</i>	<i>21.747</i>	<i>22.329</i>	<i>21.874</i>
<i>Kystnært</i>	<i>18.497</i>	<i>25.366</i>	<i>34.623</i>	<i>31.975</i>	<i>22.980</i>
Rødfisk – havgående	4.644	4.815	5.371	4.510	3.129
Makrel - havgående	78.382	30.390	36.031	46.568	63.018
Krabber – kystnært	1.683	1.857	1.950	2.210	2.646
Kammuslinger – kystnært	608	627	716	507	699
Stenbider - kystnært	8.106	7.094	4.985	7.384	6.726

Kilde: GFLK og Grønlands Statistik.

Note: Alle fangstmængderne er opgjort i levende vægt.

Fiskeriaftale med EU

Fiskeripartnerskabsaftalen med EU er Grønlands vigtigste fiskeriaftale. Grønland indgik fiskeriaftalen med Det Europæiske Fællesskab første gang 1. februar 1985. Aftalen forvaltes via protokoller forhandles løbende for flerårig periode ad gangen.

I aftalen sikres Grønland finansielt vederlag for fiskerirettigheder, der tildeles EU i Grønlandske farvand. Ligeledes får Grønland toldfrihed på eksport af deres fiskeprodukter til EU's indre marked. Aftalen danner rammen for den fælles indsats for at fremme et bæredygtigt og ansvarligt fiskeri. Fiskekvoterne, der stilles til rådighed for EU i protokolperioden, er angivet som vejledende og bliver fastsat for et år ad gangen på baggrund af videnskabelige anbefalinger, som netop skal sikre, at fiskeriet er bæredygtigt.

Den nye Fiskeriprotokol vil regulere EU's fiskeri i grønlandsk farvand samt EU's betaling herfor for perioden 2016 – 2020. Den tidligere protokol fra 2013-2015 havde kun en varighed på 3 år på grund af revisionen af EU's fælles fiskeripolitik. De aftalte kvotemængder i de to protokoller fremgår af Bilag B, tabel 7.

Den finansielle kompensation består af følgende: en betaling for de kvoter, der stilles til rådighed for EU, licensbetalinger fra rederierne samt en sektor-budgetstøtte. Herudover er der etableret en "reserve" til dækning af eventuelle supplerende kvoter. Man har i den nye Fiskeriprotokol fået forhandlet sig frem til en lidt større finansiell kompensation for mindre kvoter, hvilket er til fordel for Grønland. Den samlede betaling, der fremgår af bilag B tabel 8, forudsætter, at EU tildeles de fulde kvotemængder angivet i protokollen. Reduktion i kvotemængderne vil tilsvarende reducere betalingen.

Forhandlinger af ny protokol i fiskeripartnerskabsaftalen, som skal gælde fra 1. januar 2021, er igangsat primo oktober 2019.

5. Biologisk bæredygtighed som fundament for fiskeriforvaltningen

Ifølge kommissoriet for Fiskerikommissionen skal kommissionen blandt andet arbejde ud fra følgende overordnede princip for fiskeripolitikken:

”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.”

Biologisk bæredygtig udnyttelse af fiskeressourcerne er ikke defineret i kommissoriet eller i den nuværende fiskerilov. Der er imidlertid en række internationale konventioner og aftaler, som sætter rammerne for biologisk bæredygtighed. De centrale internationale konventioner og aftaler er:

FN's Havretskonvention (UNCLOS) fra 1982, som blandt andet kræver, at fiskerier forvaltes ud fra en målsætning om maksimalt bæredygtigt udbytte (MSY).

FN's Fiskeriaftale (UN Straddling Fish Stock Agreement) fra 1995, omhandler implementeringen af Havretskonventionens og indeholder blandt andet retningslinjer for anvendelse af forsigtighedsprincippet (precautionary approach) og MSY.

FAO Code of Conduct for Responsible Fisheries fra 1995. Kodeksen følger op på FN's Fiskeriaftale og fastlægger principper og standarder for bevarelse, forvaltning og udvikling af fiskerier.

FN's Biodiversitetskonventionen (CBD) fra 2002, som blandt andet omhandler bevarelse af biologisk mangfoldighed gennem en økosystembaseret tilgang (ecosystem approach). CBD vedtog i 2010 en strategisk plan for 2011 til 2020, som bl.a. har som mål, at 10% af havarealet skal bevares ved hjælp af lukkede områder.

De tre bærende principper i ovenstående konventioner og aftaler kan sammenfattes til:

Forsigtighedsprincippet (precautionary approach),
Maksimalt bæredygtigt udbytte (MSY), og
Økosystembaseret tilgang (ecosystem approach).

Forsigtighedsprincippet og MSY

Ifølge forsigtighedsprincippet skal forvaltningen af fiskerierne sikre, at fiske- og skaldyrsbestandene er inden for biologisk sikre grænser (safe biological limits). Det vil sige, at bestanden er stor nok til at sikre reproduktionen, og at fiskeriet er i balance med produktionen i bestanden. FN's fiskeriaftale indeholder vejledninger for definition og anvendelse af forsigtighedsprincippet, herunder brugen af referencepunkter til sikring af, at bestanden er inden for biologisk sikre grænser.

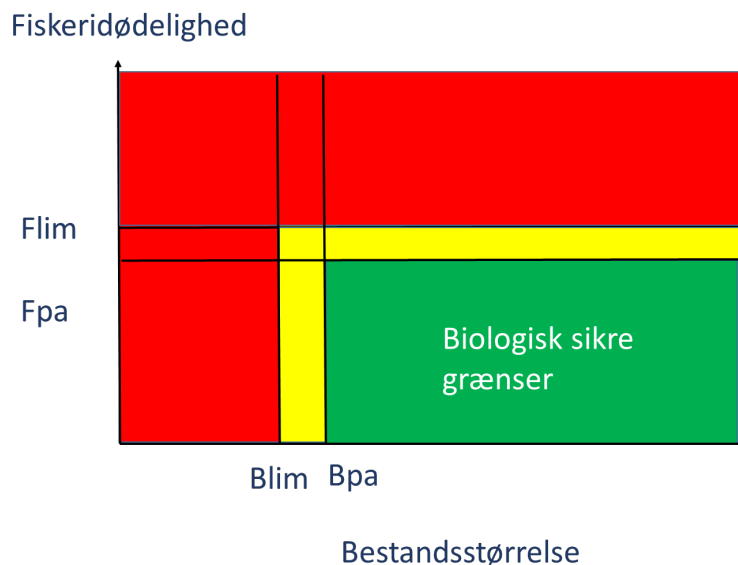
Kommissionen har taget afsæt i disse principper som grundlag for sit arbejde med anbefalinger til den fremtidige ressourceforvaltning. Nedenstående figur illustrerer brugen af referencepunkter og biologisk sikre grænser. For at bestanden med stor sandsynlighed fremover er inden for biologisk sikre grænser/i det grønne område, skal bestanden være stor nok til at sikre en optimal reproduktion. Dvs. den skal være over den grænseværdi (Blim), hvorunder reproduktionen kan være påvirket negativ, fordi der er for få gydende fisk. Samtidig skal fiskeriet ikke være større end bestanden også fremover er over grænseværdien Blim. Denne øvre grænse for fiskeriet betegnes Flim.

For at tage højde for de usikkerheder, der er i vurderingen af bestandens størrelse, tillægges Blim en buffer, der afspejler usikkerheden. Denne forsigtighedsgrænseværdi for bestanden betegnes Bpa. Tilsvarende tages der højde for usikkerheden i beregningen af den øvre grænse for fiskerier (Flim)

ved at fratrække en buffer, som afspejler usikkerheden. Denne øvre grænse for fiskeriet betegnes Fpa.

Er bestanden vurderet til at være over Bpa og fiskeriet under Fpa, er den med stor sandsynlighed også i virkeligheden inden for biologisk sikre grænser – markeret med grønt i figur 6. Hvis bestanden og/eller fiskeriet er vurderet til at være i det gule interval, er der en sandsynlighed for, at enten bestanden eller fiskeriet eller dem begge i virkeligheden er i det røde område. Dette betyder, at der er en risiko for, at fiskeriet ikke foregår inden for biologisk sikre grænser, og dermed ikke er bæredygtigt.

Figur 6. ICES brug af referencepunkter til vurdering af bestandssituationen i forhold til biologisk sikre grænser.



Noter: Figuren illustrerer ICES brug af referencepunkter til vurdering af bestandssituationen in forhold til biologisk sikre grænser. For at en bestand med stor sandsynlighed er inden for biologisk sikre grænser/i det grønne område, skal bestanden være over biomasse referencepunktet Bpa og fiskeriet på eller under fiskerireferencepunktet Fpa (se tekst). Intervallet mellem grænse- og forsigtighedsreferencepunkterne er i figuren markeret med gult for at illustrere, at hvis bestanden og fiskeriet er vurderet til at være i det gule interval, er der en sandsynlighed for, at enten bestanden eller fiskeriet eller dem begge i virkeligheden er i det røde område, dvs. uden for biologisk sikre grænser.

Maksimalt bæredygtigt udbytte (MSY) er defineret som den maksimale fangstmængde, en bestand vedvarende kan levere i det lange løb. At en bestand er inden for biologiske sikre grænser er en forudsætning for, men ikke i sig selv tilstrækkelig for at sikre maksimalt bæredygtigt udbytte. MSY er i det grønne område, men præcis hvor afhænger af dynamikken i bestanden og den valgte fiskestrategi.

Marine Stewardship Council (MSC)

Marine Stewardship Council er en international non-profit organisation, som har udviklet et økologisk mærknings- og certificeringsprogram for fiskerier. MSC er det førende internationale mærkningsprogram og anerkendt af en lang række detailkæder. Mange af de store detailkæder har som målsætning kun at sælge MSC mærket fisk. Nogle markeder kræver, at fisken er MSC certificeret, og der betales ofte en større pris for MSC certificerede fisk.

MSC har stor indflydelse i bl.a. Nordatlanten og har bidraget positive til udviklingen af bæredygtige fiskerier. I begyndelsen af 2019 var globalt 362 fiskerier certificeret. De stod for ca. 16% af de samlede fangster i verden. Følgende grønlandske fiskerier er i 2019 MSC certificeret:

- Havgående hellefisk i Vestgrønland
- Stenbiderfiskeriet i Vestgrønland
- Grønlandsk fiskeri på torsk, kuller og sej i Barentshavet og Nordøst Atlanten.
- Rejer i Vestgrønland

MSC mærkningen gælder et fiskeri og ikke en art. Det betyder, at nogle fangster af f.eks. hellefisk har et MSC mærke, mens andre ikke har.

Certificeringen omfatter i alt 28 indikatorer inden for 3 principper:

1. Bæredygtighed af bestande,
2. Fiskeriets økosystemeffekter, og
3. Effektiv forvaltning.

Forvaltningsplaner

Forvaltningsstrategien for en bestand/fiskeri implementeres ofte i form af en forvaltningsplan.

En forvaltningsplan har normalt en langsigtet målsætning og omfatter som oftest en fangstregel (harvest control rule), som beskriver, hvordan fangstmuligheder i form af TAC'er fastsættes. Herudover indeholder planerne ofte aftaler om fordeling af kvoter, adgang til fangstområder og kontrolspørgsmål samt tekniske regler som udformning af fangstredskaber, områderegulering og fangstsammensætninger. Tekniske regler kan være rettet mod målarterne, ligesom de også kan være rettet mod at reducere fiskeriets effekt på økosystemet.

Den nuværende forvaltning

Forvaltningen af fiskerierne er i dag baseret på regulering af fangstmulighederne i form af TAC (Total Allowable Catch) og kvoter for de væsentligste bestande kombineret med tekniske regler, som eksempelvis krav til udformningen af fangstredskaber, områderegulering og fangstsammensætning.

I bilag C er en oversigt over grønlandske bestande, deres status i forhold til referencepunkter, hvem der er ansvarlig for den videnskabelige rådgivning og informationer om, hvorvidt bestanden er omfattet af en TAC-forvaltning, og om der er en langsigtet forvaltningsplan.

Den biologiske rådgivning fra Naturinstituttet, NAFO (Northwest Atlantic Fisheries Organization) og ICES (International Council for Exploration of the Sea), som danner basis for beslutninger om grønlandske TAC'er og kvoter, er baseret på forsigtighedsprincippet og rettet mod at levere maksimalt bæredygtigt udbytte (MSY). Det videnskabelige beslutningsgrundlag for fastsættelse af TAC'er er derfor generelt i overensstemmelse med internationale standarder.

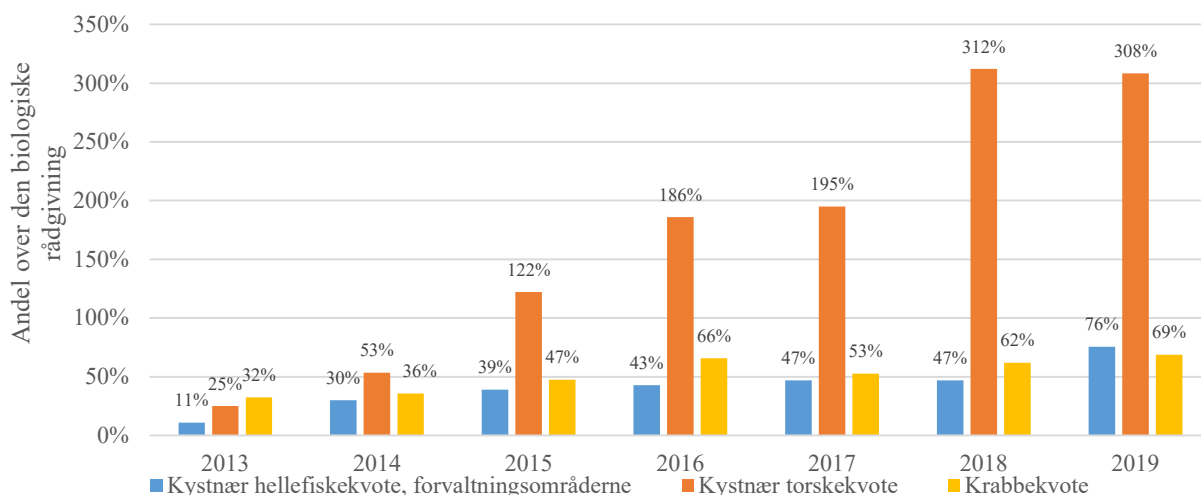
Marine Stewardship Council (MSC) har medvirket til en udvikling mod bæredygtighed i fiskeriet, ikke kun i forhold til målartern, men også, når det gælder fiskeriets påvirkning af økosystemet. MSC har også haft betydning for udviklingen af langsigtede forvaltningsplaner, og nogle af forvaltningsplanerne for grønlandske fiskerier er udarbejdet i forbindelse med MSC certificeringer. Endvidere har MSC medvirket til at påvirke fiskeprisen positivt, og på sigt forventes markeder for ikke MSC certificerede fiskeprodukter at forsvinde eller reduceret markant.

For de bestande/fiskerier, der er omfattet af langsigtede forvaltningsplaner baseret på principperne beskrevet ovenfor, er der i dag en balance mellem fiskeriet og fangstmulighederne. Fiskerierne og

bestandene udnyttes derfor biologisk bæredygtigt og giver grundlag for at sikre et økonomisk optimalt fiskeri. For bestande/fiskerier uden en langsigtet forvaltningsplan er billedet mere nuanceret.

Det fremgår af figur 7 og bilag C, at der for flere af de vigtigste fiskerier ikke er tale om en bæredygtig udnyttelse.

Figur 7: Kvoter over den biologiske rådgivning på udvalgte bestande, 2013-2019



Kilde: Grønlands Naturinstitut, GFLK og Departementet for Fiskeri, Fangst og Landbrug

Især i fiskeriet efter torsk og det kystnære fiskeri efter hellefisk er der betydelige problemer. I begge fiskerier er der registreret et markant fald i størrelsen af de fangede fisk, og en stor andel af fangsterne består i dag af små fisk.

Dette er et tydeligt tegn på, at bestandene overfiskes, som bør lede til overvejelser om og handling for at sikre en tilpasning af kvoter til bestandenes størrelse og sikre en bæredygtig forvaltning.

Videnskabelig rådgivning

Ressourceforvaltning baseret på ovenstående principper forudsætter, at den videnskabelige rådgivning om bestandenes udvikling og fangstmuligheder er af høj kvalitet og baseret på retvisende data om fiskerierne.

Grønlands Naturinstitut er i dag ansvarlig for rådgivningen om bæredygtig udnyttelse af de levende ressourcer i og omkring Grønland. Naturinstitutet er aktiv i en række internationale videnskabelige fora, og en væsentlig del af den videnskabelige rådgivning om ressourceudnyttelse sker for det Østatlantiske område gennem ICES og for Nordvestatlanten gennem NAFO.

Naalakkersuisut anmoder således ICES og NAFO om biologisk rådgivning for i alt 22 fiskebestande. En international ekspertgruppe med deltagelse af Grønlands egne forskere udarbejder rådgivning baseret på data fra fiskeriet og fra biologiske undersøgelser. Arbejdet gennemgås og kvalitetssikres herefter af en ny ekspertgruppe under ICES og NAFO. Når kvalitetssikringen er gennemført, godkendes rådgivningen endelig, og Grønlands Naturinstitut fremlægger herefter rådgivning fra ICES og NAFO for Naalakkersuisut.

Det er grundlæggende i ICES' og NAFO's arbejde, at rådgivningen er baseret på den bedste tilgængelige viden, er kvalitetssikret, gennemsigtig, relevant og uafhængig. Uafhængigheden i den videnskabelige rådgivning er afgørende for troværdigheden af rådgivningen, herunder at

rådgivningen er i overens-stemmelse med vedtagne målsætninger om bæredygtighed og fri af kortsigtede politiske interesser.

Såvel ICES som NAFO er meget opmærksomme på nødvendigheden af, at den videnskabelige rådgivning er vidensbaseret og uafhængig. Det betyder blandt andet, at politik og videnskab er klart adskilt i rådgivnings-processerne.

Mens dataindsamling og datavalidering ofte udføres i et samarbejde mellem forskere, fiskere og

Tekstboks 2. Muligheder for at forbedre grundlaget for den biologiske rådgivning

Det er Grønlands Naturinstituts (GN) vurdering, at nedenstående overvejelser og mulige tiltag bør indgå i overvejelserne om, hvordan man vil kunne forbedre grundlaget for den biologiske rådgivning. For fiskebestande, hvor data er tilstrækkelige, lever den biologiske rådgivning op til internationale standarder omkring reference-punkter, beregninger af optimalt udbytte (MSY) og fremskrivninger. De biologiske undersøgelser er centrale i forbindelse med industriens MSC certificering, hvor der både re-certificeres og søges om nye certificeringer.

GN oplever et positivt og forøget samarbejde med fiskeindustrien omkring certificeringen. Kravene fra MSC til biologiske undersøgelser er dog blevet større og mere omfattende end blot en kvoterådgivning.

GN er begrænset på mandskabsressourcer. Konkret vil følgende initiativer kunne styrke grundlaget for certificering:

Øget mandskabsmæssig kapacitet til at klare opgaver omkring biologisk afklaring af nye krav til fiskeindustrien i forbindelse med certificering.

Etablering af et overvågningsprogram for bunddyr og havbundshabitat.

Fabriksskibe og landanlægs forarbejdningsteknologi er stærkt forbedret de seneste år. Der opsamles nu meget store mængder data omkring de enkelte fisk (størrelse og vægt). De store datasæt skal indarbejdes, men det kræver megen man-power at udnytte disse datasæt optimalt. Samarbejde med fiskeindustrien og et styrket datagrundlag for såvel indenskærs- som udenskærsfiskeri vil blive forbedret, såfremt der er ressourcedækning til dette.

I 2021 er det nye forskningsskib klar til at dække instituttets udenskærs overvågningsopgaver. Skibet vil teknisk set åbne for flere og andre opgaver end tidligere, herunder blandt andet akustik, habitatkortlægning og oceanografi. For at udnytte skibet bedst muligt og sikre en stærkere økosystem tilgang til rådgivningen, er der brug for:

Nye kompetencer forankret ved GN med specialviden om teknik, indsamling af data og oparbejdning.

Samlet set vurderer Grønlands Naturinstitut umiddelbart, at ovenstående opgaver indebærer et øget ressourcebehov på ca. 6-8 årsværk med et tilhørende årligt budget. Kommissionen har ikke haft mulighed for en vurdering heraf. Det er dog generelt meget vigtigt at sikre de fornødne økonomiske rammer til at få et tilstrækkeligt grundlag for den videnskabelig rådgivning på fiskeriområdet, henset områdets store samfundsmæssige betydning.

andre interessenter, udarbejdes bestandsvurderingerne og fangstprognoserne alene af forskerne.

Fiskerikommissionen finder det samtidigt vigtigt, at der er et godt samarbejde mellem forskere, brugere og forvaltere, men også, at det er afgørende, at den videnskabelige rådgivning forbliver uafhængig, og at armlængden mellem den videnskabelige rådgivning og politik opretholdes.

Kommissionens foreløbige overvejelser

En optimering af ressourceforvaltningen, der kan give grundlag for det størst mulige langsigtede samfundsmæssige udbytte, kan med fordel bygge på følgende grundlæggende principper:

TAC og dertil svarende kvoter må ikke overstige de mængder, der kan sikre en langsigtet reproduktion af bestanden.

Biologisk rådgivning på højt niveau med afsæt i bestande.

Lovfæstning af, at der skal være forvaltningsplaner, der udvikles i samarbejde mellem forskere, brugere og forvaltere, på alle væsentlige bestande ift. fastsættelse af TAC, som bygger på den biologiske rådgivning med indbyggede stabilisatorer ift. udsving i fangstmulighederne. Det vil sige, at der i forbindelse med forvaltningsplanerne anvendes et armlængde-princip.

Der er brug for at videreudvikle modeller for samarbejdet mellem forskere, brugere og forvaltere inden for rammerne af ovenstående. Dette bør ske med afsæt i almindelig anerkendt international praksis herfor.

6. Muligheder for vækst og udvikling af fiskerierhvervet

Ifølge kommissoriet for Fiskerikommissionen skal kommissionen blandt andet arbejde ud fra følgende overordnede princip for fiskeripolitikken:

”Hensigtsmæssig outputbegrænsning (TAC og kvoter) samt inputbegrænsning i form af en kapacitetsregulering i de enkelte former for fiskeri for at skabe stabil og varig ligevægt mellem fiskerflådens kapacitet og dens fiskerimuligheder over længere tid.”

Det hedder i forlængelse heraf:

”Således skal samfundet sikres et regelsæt og rammebetingelser, der er baseret på hensigtsmæssig og bæredygtig udnyttelse af landets fiskeressourcer. Endvidere er det hensigten, at rammebetingelserne i relevant omfang skal tilpasses for at lette adgangen for nye aktører.”

Principper for et økonomisk effektivt fiskeri

Fiskeriets økonomiske betydning er overordentlig stor. En effektiv udnyttelse af et samfunds naturkapital som en fiskeressource er således afgørende, når naturkapitalen udgør et stort og økonomisk afgørende grundlag for samfundets aktuelle og fremtidige velstandsniveau. Derfor er overvejelser om reguleringer og de mulige offentlige indtægter i form af betaling for retten til at udnytte naturressourcerne helt nødvendige for samfundets fortsatte velstandsudvikling.

Kommissionen lægger til grund, at et frit, ureguleret fiskeri betyder en biologisk såvel som en økonomisk dårlig udnyttelse af et lands fiskerimuligheder. Et fiskeri, der ikke er reguleret efter bæredygtige principper såvel biologisk som økonomisk principper, forhindrer en langsigtet planlægning. Dette resulterer i såvel et privat- som samfundsøkonomisk dårligt resultat.

Et frit, ureguleret fiskeri betyder i realiteten, at der tages massivt forskud på erhvervets og samfundets fremtidige indtjenings- og beskæftigelsesmuligheder. Det kan gå værre og forårsage uoprettelige skader på fiskebestandens evne til at regenerere og dermed ødelægge det økonomiske grundlag for fiskeriet.

Et rationelt reguleret fiskeri vil være baseret på, at den enkelte fisker og virksomhed kender reguleringerne her og nu og mange år ud i fremtiden. Dette vil reducere usikkerheden og gøre en langsigtet planlægning langt lettere, selv om der altid vil være en usikkerhed om bestandene og dermed kvoterne og om priserne. Et rationelt reguleret fiskeri bør ikke være baseret på detailregulering, kvoterne bør være fastsat på et biologisk bæredygtigt niveau, og fiskerimulighederne bør tildeles ud fra en lang tidshorisont.

Fiskebestanden vil ved et reguleret fiskeri kunne reproducere sig og udnyttes bæredygtigt på ubestemt tid. Dette vil kunne generere indtjening og beskæftigelse også for fremtidige generationer.

Fiskeripolitikens diamant – fire centrale egenskaber

Fiskeripolitikken har fire egenskaber, som er vigtige for at sikre et højt langsigtet økonomisk afkast fra fiskeriet, herunder en høj ressourcerente. Ressourcerenten er et mål for, hvor meget, der er tilbage, når alle har fået en normal aflønning i fiskeriet.

De fire egenskaber for fiskeripolitikken, ofte kaldet diamantens fire egenskaber, består af:

Eksklusivitet med hensyn til rettigheden, dvs. har fiskeren sin fangstrettighed af kvoten alene.

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. om 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 ITQ-system, dvs. et fiskeri med omsættelige kvoteandele, hvor omsætteligheden er let og ejerskabet til kvoteandelene er meget lang, lever op til kravene for at sikre høj ressourcerente i fiskeriet og et højt samfundsøkonomisk afkast.

Et frit fiskeri med meget få restriktioner for adgangen vil score lavt på alle fire egenskaber. Det er velkendt, at netop et frit fiskeri forhindrer et højt samfundsøkonomisk afkast.

Den samlede vurdering er, at selv med et biologisk bæredygtigt fiskeri vil snærende administrative regler, lille fleksibilitet og stor usikkerhed forhindre, at der skabes et højt samfundsøkonomisk overskud.

Hvis målsætningen med fiskeripolitikken er at skabe et langsigtet bæredygtigt fiskeri med de bedste muligheder for at skabe et højt langsigtet økonomisk overskud ved fiskeriet, er det vigtigt, ud over biologisk bæredygtighed, at der scores højt på alle fire egenskaber.

Dette betyder, at fiskeriet skal være garanteret en høj grad af eksklusivitet, fiskerirettigheder skal være meget sikre og med ingen eller lang opsigelighed, og fiskeriet skal have fleksible muligheder for at bytte og købe og sælge fiskerirettigheder.

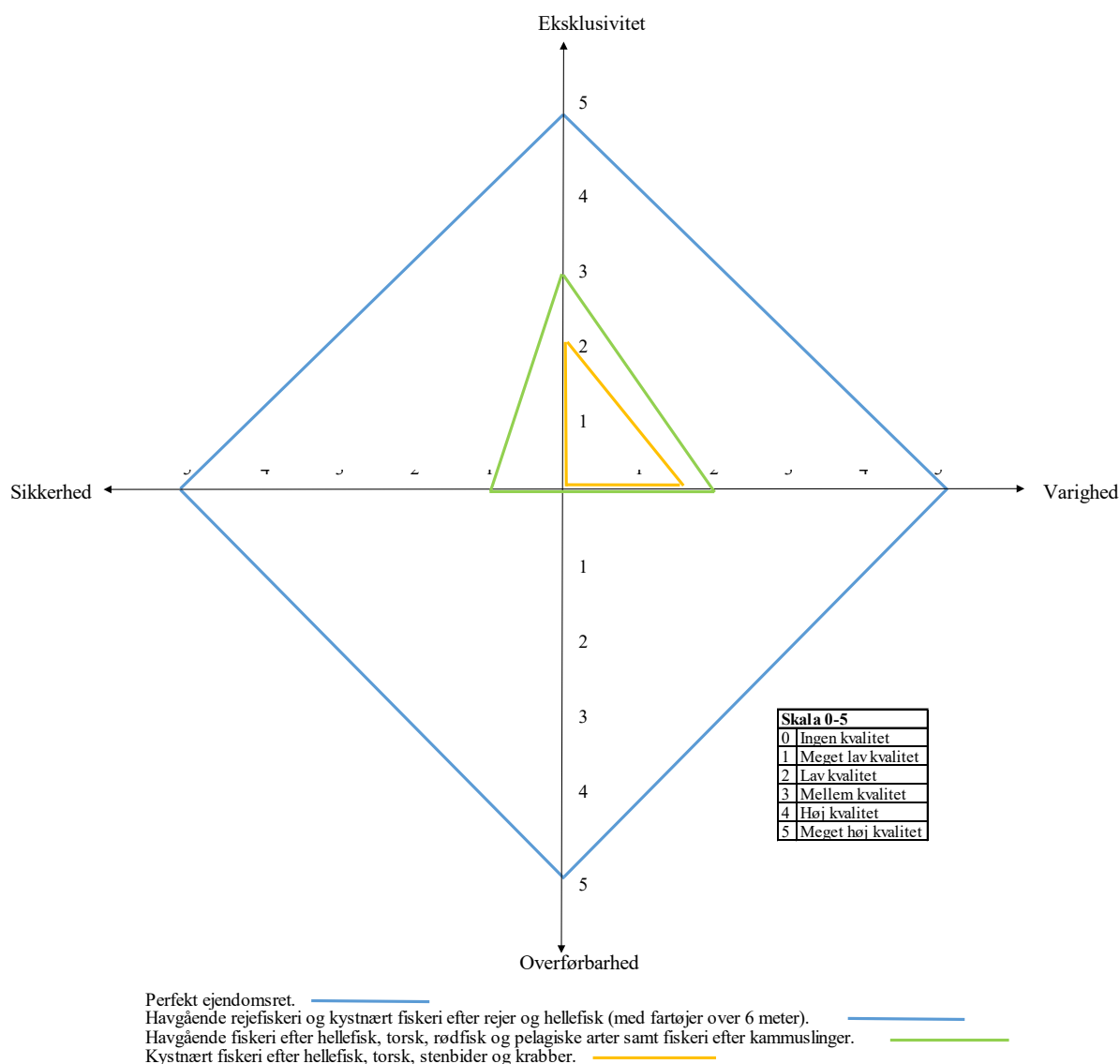
Grønlandske fiskerier i forhold til fiskeripolitikens diamant

I det følgende (figur 8) vises indledningsvis en afbildning af, hvor de grønlandske fiskerier kan placeres i diamanten i forhold til den eksisterende fiskeripolitik og efterfølgende begrundelse for placeringen.

I indplaceringen i diamanten er der ikke taget særskilt højde for den usikkerhed, som hele debatten om fiskeriloven har givet anledning til om den fremtidige indretning af fiskeripolitikken, som kan betegnes som en slags politisk risiko i forhold til de fremtidige rammebetingelser for erhvervet.

Det er imidlertid en reel problemstilling, som påvirker investeringslysten og -muligheder. Dette er blevet fremhævet på de fleste af de dialogmøder, der har været gennemført i det foreløbige arbejde i Fiskerikommissionen.

Figur 8: Grønlandske fiskeriers placering i fiskeripolitikens diamant.



Rejefiskeriet

Kvotesystemet for rejer er baseret på ITQ-system. Det betyder, at rederierne ejer en kvoteandel af den samlede TAC, der fastsættes på grundlag af en forvaltningsplan. TAC for rejer opdeles i en havgående og en kystnær rejevquote, som tildeles rederierne, og er ikke betinget af, om bestemte eller bestemte fartøjer fisker dem. En virksomhed kan eje op til 33,33 pct. af den samlede rejevquote i det havgående fiskeri og op til 15 pct. i det kystnære fiskeri.

Rejefiskeriet scorer meget højt på alle fire egenskaber i diamanten. Det vil sige, at rejefiskerne i den eksisterende fiskeriforvaltning er garanteret en høj grad af eksklusivitet igennem retten til sin kvoteandel, høj sikkerhed, fordi deres kvoteandel ikke kan fordeles til andre, og kvoteandelen har de uden tidsbegrænsning. Varigheden scorer derfor højt, og der er fleksible muligheder for at bytte og købe og sælge årskvoter og kvoteandele.

Rejefiskeriets høje score på diamanten afspejles meget klart i den høje ressourcerente, der genereres i fiskeriet, som derved bidrager både med et højt afkast til fiskerne og indtægter til det offentlige.

Havgående fiskeri efter hellefisk, torsk, rødfisk og de pelagiske arter

Det havgående fiskeri efter hellefisk, torsk og rødfisk kræver tidsbegrænset licens, som udstedes årligt. Der fastsættes en samlet kvote årligt for hver art, hvor efterårskvoter fordeles individuelt til det enkelte rederi. Det samme princip anvendes for det pelagiske fiskeri efter makrel, sild, lodde og blåhvilling.

Disse fiskerier scorer meget lav på alle fire egenskaber i diamanten. Det kan argumenteres, at der er lav eksklusivitet, fordi rederierne kun får tildelt årskvoter. Fordi de samme selskaber historisk har fået tildelt kvoterne i årevis, kan eksklusivitet dog sættes til en mellem-score. Sikkerheden til rettighederne er lav, fordi fiskerene årskvoter kan fordeles til andre både i indeværende kvoteår og i det næste. Fiskerilicenser og årskvoter gælder kun for et år ad gangen, hvorfor rettighedens varighed er meget lille. Det er ikke muligt at købe og sælge licenser, hvorfor graden af rettigheden er meget lav.

Kystnært fiskeri efter torsk, krabber, stenbider og hellefisk

I det kystnære fiskeri efter torsk, krabber, stenbider og hellefisk med joller i forvaltningsområderne ved Diskobugten, Uummannaq og Upernavik samt efter hellefisk uden for forvaltningsområderne udstedes tidsbegrænsede licenser et år ad gangen. Fiskeriet forvaltes som olympisk fiskeri, dvs. frit fiskeri for det enkelte fartøj, indtil en samlet kvote for hver art er opfisket.

Disse fiskerier scorer meget lavt på alle fire egenskaber i diamanten. Det er ingen eksklusivitet eller sikkerhed om rettighederne, fordi fiskerene ingen individuelle kvoter har. Fiskerilicensen gælder kun for et år ad gangen, hvorfor rettighedens varighed er enormt lav. Det er ikke muligt at købe og sælge licenser, hvorfor graden af rettigheden er "ingen".

Kvotesystemet i forvaltningsområderne for den del af kvoten i det kystnære fiskeri efter hellefisk, der tildeles fartøjer over 6 meter, er baseret på ITQ-system. Et rederi kan højst eje op til 5 pct. af den samlede omsættelige kystnære hellefiskekvote.

Det kystnære fiskeri efter hellefisk med fartøjer over 6 meter scorer meget højt på alle fire egenskaber i diamanten. Det vil sige, at den eksisterende fiskeriforvaltning garanterer en høj grad af eksklusivitet igennem retten til kvoteandele, den enkelte fiskers kvoteandel kan ikke fordeles til andre, kvoteandelen har fiskeren uden tidsbegrænsning, og der er fleksible muligheder for at bytte og købe og sælge årskvoter og kvoteandele.

Der kan dog argumenteres for, at det samlede score trækkes en del ned på alle egenskaber, fordi der samtidigt er oprettet områder med frit fiskeri inden for forvaltningsområder.

Fiskeri efter kammuslinger

Fiskeriet efter kammuslinger kræver tidsbegrænset licens, som udstedes årligt. Der fastsættes en samlet kvote årligt, som fordeles individuelt til det enkelte rederi.

Dette fiskeri scorer i princippet meget lavt på alle fire egenskaber i diamanten. Der er dog stor eksklusivitet, fordi der er kun et fartøj, som fisker efter kammuslinger, og dette fartøj får tildelt hele årskvoten. Sikkerheden om rettighederne er meget lav, fordi årskvoter i princippet kan fordeles til andre aktører både i indeværende kvoteår og i det næste. Fiskerilicensen og kvoten gælder kun for et år ad gangen, hvorfor rettighedens varighed er meget lav. Fordi det er et meget specialiseret

fiskeri, kan rederiet forvente, at varigheden af rettigheden er over ét år. Det er ikke muligt at købe og sælge årskvoter, hvorfor graden af rettigheden er meget lav.

Økonomiske analyser af ændring af grønlandsk fiskeriers placering i diamanten

I det følgende gives eksempler på, hvordan diamanten kan bruges i en vurdering af, hvad konsekvenserne af en ændring af fiskeripolitikken vil betyde for forskellige fiskerier i Grønland. For hver af fiskerierne gennemgås forskellige forudsætninger for fiskeriet, og det forklares, om disse ændringer formindsker eller forøger usikkerheden i fiskeriet. Beregningerne vil af naturlige grunde være behæftet med usikkerhed, og derfor gøres der et forsøg på at vurdere, om beregningerne er et overkantskøn eller underkantskøn.

Data, der anvendes til økonomiske analyser i dette afsnit, bygger på lovpligtige indberetninger til GFLK fra det enkelte rederi om deres enkelte fartøjer fangster, indhandling og årlige økonomi i det havgående fiskeri og det kystnære fiskeri efter rejer i 2017. Til analysen af selvstændige erhvervsdrivende fiskere i det kystnære fiskeri efter hellefisk med joller har Grønlands Statistik leveret fangstoplysninger fra GFLK, hvilke oplysninger er samkørt med deres 2017 indkomstoplysninger fra Skattestyrelsen.

I samtlige eksempler antages fartøjerne at fuldt udnytte kvoterne. Derfor afspejler basisscenariet, som konsekvenserne beregnes ud fra, ikke nødvendigvis den enkelte flådes faktiske økonomi i 2017.

Dette begrundes med at de følgende eksempler blot er til at illustrere de driftsøkonomiske konsekvenser af fald og stigning i kapacitet.

Der analyseres udelukkende driftsøkonomiske konsekvenser ved ændringer i fiskeriforvaltningen. Der ses bort fra økonomiske virkninger for selskaberne og det offentlige ved at omfordele deres kvoter til andre.

Eksempel 1: Analyse af kapacitetsændringer i det kystnære jollefiskeri efter hellefisk

I eksemplet analyseres driftsøkonomiske konsekvenser ved at reducere eller øge antallet af joller, der fiskede på den samlede kystnære hellefiskekvote i 2017 i jollefiskeriet i forvaltningsområderne Upernavik, Uummannaq og Diskobugten.

Dette fiskeri scorer relativt lavt i diamanten, hvorfor det vurderes, at den økonomiske effektivitet i det kystnære jollefiskeri efter hellefisk kan øges ved reduktion af kapacitet. Omvendt vil en forøgelse af antal fartøjer, der fisker på kvoten, forventeligt have en negativ effekt.

Der er sket en betydelig stigning antallet af udstedte licenser i det kystnære jollefiskeri efter hellefisk i de seneste år og en tilhørende stigning i antallet af joller. En stor del af jollefiskerne fisker meget små mængder og kan nærmest betragtes som fritidsfiskere, som ikke kan leve af fiskeriet som professionelle erhvervsfiskere.

En jollefisker med fiskeri som hovederhverv bør i et gennemsnitsår som udgangspunkt kunne opnå et overskud, som denne kan leve af. Den store overkapacitet i jolleflåde har bidraget til at reducere den enkelte fiskers indkomster og har samtidigt en negativ påvirkning af det samfundsøkonomiske afkast. At kapacitetstilpasse flåden til kvotegrundlaget vil have en positiv virkning på både det samfundsøkonomiske afkast og på ressourcerenten i fiskeriet. En yderligere forbedring af ressourcerenten kan blandt andet skabes igennem langsigtede individuelle kvoter samt ved at tillade lidt større og mere effektive fartøjer.

Det vurderes, at en fortsat udnyttelse af hellefisk markant over et biologisk bæredygtigt niveau medfører, at der tages massivt forskud på erhvervets og samfundets fremtidige indtjenings- og beskæftigelsesmuligheder. Det er stor risiko for langvarige skader på fiskebestanden med deraf følgende negative økonomiske og sociale konsekvenser lokalt, regionalt og nationalt henset til hellefiskefiskeriets store betydning.

Eksempel 2: Analyse af kapacitetsændringer i det kystnære rejefiskeri

I eksemplet analyseres driftsøkonomiske konsekvenser ved at omfordele den kystnære rejekvote til færre fartøjer, end der var i den eksisterende rejeflåde i 2017 henholdsvis ved at øge antallet af fartøjer. Det skal huskes, at dette fiskeri scorer relativt højt i diamanten, dog menes den økonomiske effektivitet i den kystnære rejeflåde at kunne øges. Derimod vil en forøgelse af antal fartøjer, der fisker på kvoten, forventeligt have en negativ effekt.

Der er sket en betydelig kapacitetstilpasning i det kystnære fiskeri efter rejer de seneste 20 år. Fiskeriet er gået fra nærmest at være en underskudsforretning til et rentabelt fiskeri.

Selv om fiskeriet er rentabelt, kan rentabiliteten forbedres væsentligt. Dette skyldes, at flåden er forældet, idet der ikke er sket nye investeringer i fartøjer uden egenproduktion i lang tid. Ligeledes, trods det omsættelige kvotesystem, vurderes det, at fiskeriet ikke har fundet sin ligevægt i forhold til fangstkapaciteten og antallet af fartøjer. På nuværende tidspunkt synes derfor også at være en overkapacitet i den kystnære rejeflåde. En reduktion af fartøjer forventes derfor at kunne øge rentabiliteten betydeligt, som det fremgår af analysen, og dermed bidrage til en tiltrængt modernisering af flåden.

Analysen af spredning af rejekvoten i 2017 på endnu flere kystnære rejefartøjer viser klart, at driftsresultatet ved et stigende antal fartøjer hurtigt går i underskud. Det kan dog give mening med fleksibilitet i flåden, som tilfældet allerede er i dag, hvis der sker havari med fartøjerne - eller andre uforudsete problemer.



Eksempel 3: Analyse af kapacitetsændringer i det havgående rejefiskeri

I eksemplet analyseres driftsøkonomiske konsekvenser ved at omfordele den havgående rejekvote til færre fartøjer, end der var i den eksisterende rejeflåde i 2017 henholdsvis ved at øge antallet af fartøjer. I analysen antages den indhandlingspligtige del af fangsten at være på 25 pct. Det skal huskes, at dette fiskeri scorer meget højt i diamanten. Dette betyder, at det ikke umiddelbart

vurderes at være muligt at forøge den økonomiske effektivitet. Derimod vil en forøgelse af antal fartøjer, der fisker på kvoten, forventeligt have en negativ effekt. Begge dele analyseres i det følgende.

Der er sket en betydelig kapacitetstilpasning i det havgående fiskeri efter rejer de sidste 30 år. Fiskeriet er gået fra nærmest at være en underskudsforretning til et meget rentabelt fiskeri. Det forventes, at det havgående rejefiskeri har fundet sin ligevægt i forhold til fangstkapacitet og antallet af fartøjer. Analysen af spredning af rejekvoten i 2017 på flere fartøjer viser, at det vil betyde en reduktion i den økonomiske effektivitet i flåden og vil bidrage til et meget uheldigt fald i værdier for samfundet og for fiskerierhvervet.

Selv om beregningerne viser, at en reduktion af antallet af fartøjer til 5 kan forbedre den økonomiske effektivitet, er det muligt, at 6 fartøjer er den optimale kapacitet. Dette forhold opstår, fordi det kan være fornuftigt med lidt overkapacitet i flåden som en slags reserve, hvis det sker f.eks. havari med et af fartøjerne eller andre uforudsete problemer.

Samtidig er økonomien i fiskeriet typisk af cyklisk karakter. Den er ikke en fast størrelse, men dynamisk og kan variere fra år til år. Derfor kan lave overskud hurtigt blive til direkte underskud, hvis fartøjerne har et faldende kvotegrundlag eller oplever faldende priser. Ud over dette kan for høj kapacitet i flåden, som reducerer rentabiliteten, fastholde en forældet flåde, som forventes kun at bidrage til øget gældsætning og et pres for at forøge TAC'en ud over det biologisk bæredygtige niveau.

Kommissionens foreløbige overvejelser

En rationel økonomisk forvaltning af fiskeriet, der kan give grundlag for det størst muligt langsigtede samfundsmæssige udbytte, bør bygge på følgende grundlæggende principper:

Effektiv investeringsplanlægning i fiskerisektoren igennem lovfæstet tildeling af flere årlige individuelle kvoter.

Økonomisk effektiv udnyttelse af fangstmulighederne og kapaciteten i fiskerisektoren (fangst, forarbejdning og afsætning) igennem omsættelighed og fleksibilitet.

En forvaltning, der afspejler de overordnede mål for fiskeriområdet og samfundsudviklingen, herunder at forvaltningen er effektiv og gennemsigtig.

Fiskerikommissionen er samtidigt opmærksom på, at der i fiskeripolitikken kan være behov for at afveje hensynet til effektivitet mod lokale og sociale hensyn. Det vil efter kommissionens opfattelse være hensigtsmæssigt, at en sådan politisk afvejning er gennemsigtig og synlig ud fra følgende princip:

Fordele og ulemper ved inddragelse af lokale og sociale hensyn, som kan reducere den samlede ressourcerente, skal beskrives, belyses og synliggøres i forhold til fastsættelse af rammer.

7. Beskæftigelsesforhold i og omkring fiskerisektoren

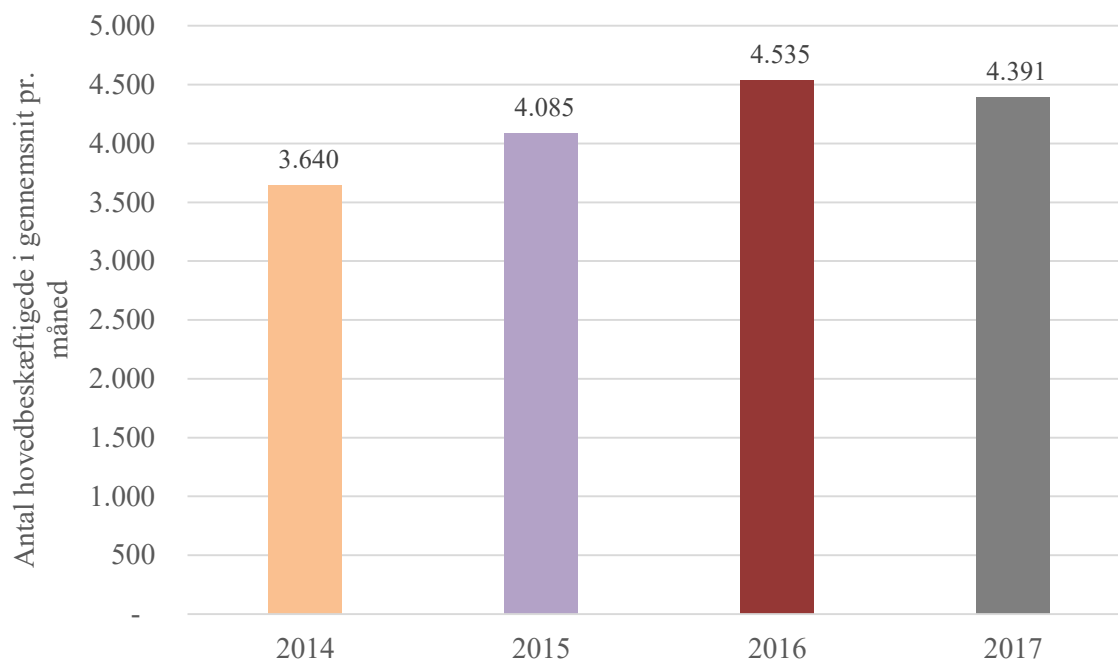
Fokus på fiskerierhvervets betydning for beskæftigelsen følger blandt andet af en konkret opgave i kommissoriet:

”Kommissionen skal analysere og fremkomme med forslag til, hvordan rammevilkår og forvaltning af fiskeriet mest hensigtsmæssigt kan bidrage til at sikre en konstant og stabil råvaretilgang til fabrikkerne og herigennem undgå unødige udsving i beskæftigelsen i fiskerisektoren.”

Grønlands Statistik udarbejder kun en samlet beskæftigelsesstatistik for ansatte i fiskerierhvervet, som også inkluderer beskæftigelse i forbindelse med fangst og landbrug uden mulighed for at adskille den fra beskæftigelsen i fiskerierhvervet.² Statistikken omfatter opgørelse af beskæftigelsen i fiskeriet og på fiskefabrikkerne.

Beskæftigelsen i fiskerierhvervet udgjorde ca. 4.391 hovedbeskæftigede i 2017 og er steget med 751 svarende til ca. 21 pct. siden 2014, jf. figur 9.

Figur 9: Beskæftigelse i det grønlandske fiskeri, 2018.



Kilde: Grønlands Statistik. De nyeste tilgængelige tal er fra 2017.

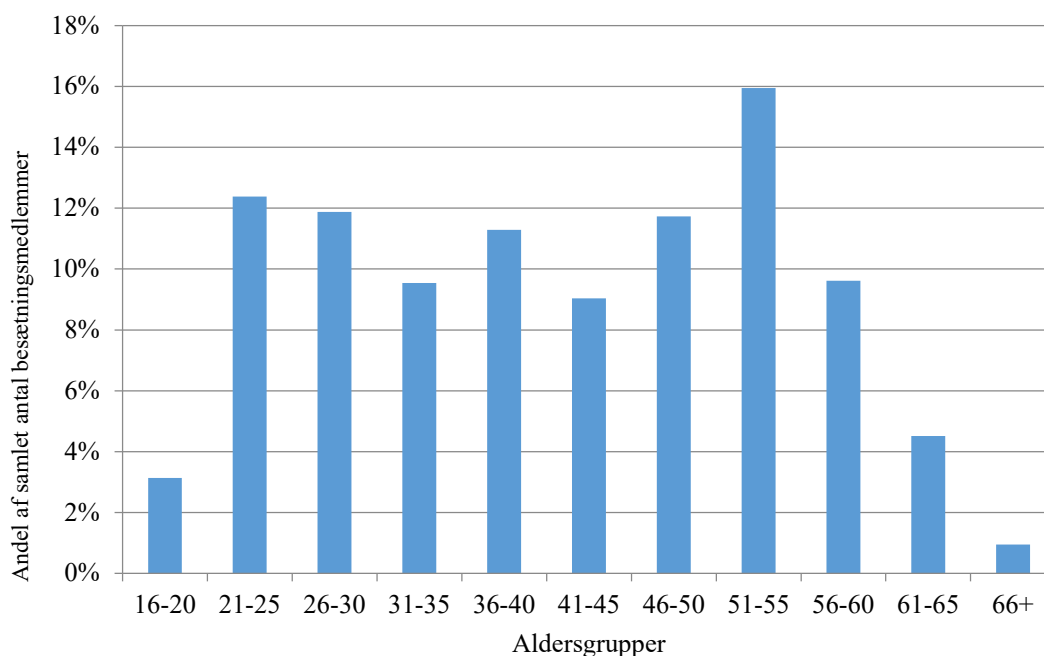
Note: Antal hovedbeskæftigede i gennemsnit pr. måned.

Figur 10 viser aldersfordelingen for besætningsmedlemmer på fartøjer 24 meter og over i 2018. Tallene inkluderer det samlede antal besætningsmedlemmer, som har været ansat på de fartøjer, uanset om de kun har været på en fisketur eller været ansat hele året.

² Til at knytte brancheoplysninger på beskæftigelsen anvendes Grønlands Erhvervsregister (GER). I GER er hver registreret virksomhed tildelt en branche ud fra virksomhedens primære aktivitet. Denne brancheinddeling er dog modificeret en anelse i statistikens branchekodning. Således flugter beskæftigelsesstatistikens brancher ikke fuldstændig med brancheinddelingen i GER. Motivationen bag denne modifikation er, at flere større virksomheder – særligt med tilknytning til fiskeri, som direkte eller indirekte beskæftiger fiskere – er registreret under andre brancher i GER. Dette forhold ville – uden modifikation – betyde, at beskæftigelsen i enkelte brancher – særligt inden for fiskeriet – blev stærkt undervurderet, mens beskæftigelsen i andre brancher – primært inden for handel og industri – blev tilsvarende overvurderet.

Det fremgår af figuren, at en stor del af besætningsmedlemmerne er relativt unge. Således er 57 pct. af det samlede antal på 16-45 år og 74 pct. på 16-50 år.

Figur 10: Aldersfordeling på besætningsmedlemmer på fartøjer 24 meter og over, 2018



Kilde: GFLK.

På grund af manglende data er det ikke mulighed for at udarbejde aldersfordeling for besætningsmedlemmer på fartøjer mellem 6 og 24 meter. Årsagen til det er, at GFLK ikke registrerer bemanning på fartøjer under 24 meter, som ikke er omfattet af bekendtgørelsen om bemanning af grønlandske fartøjer.³

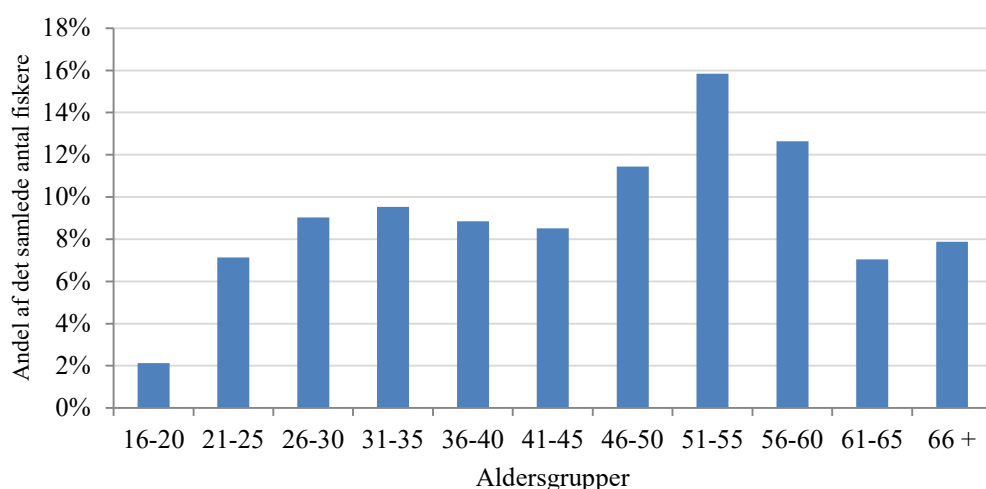
Det har dog været muligt at udarbejde aldersfordeling for selvstændige erhvervsdrivende fiskere i 2018, jf. figur 11, som har fisket hovedsagligt med joller.

Tallene inkluderer det samlede antal fiskere, uanset om de har fisket i begrænset periode eller hele året. Det fremgår af figuren, at en del jollefiskerene er oppe i alderen.

Således er ca. 55 pct. af fiskerne 46 år og derover, mens ca. 15 pct. af fiskerne er over 60 år.

³ Selvstyrets bekendtgørelse nr. 13 af 17. november 2011 om bemanningen af grønlandske fiskefartøjer.

Figur 11: Aldersfordeling for selvstændig erhvervsdrivende fiskere, 2018



Kilde: GFLK.

Note: Består hovedsageligt af jollefiskere.

Antallet af registrerede arbejdssøgende er faldet kraftigt siden 2014 og forventes yderligere faldende i 2019 og kommende år. Mangel på arbejdskraft står i dag i vejen for, at virksomhederne kan drives og udvikles optimalt. Med de nye store anlægsopgaver, der er på vej, vil behovet for arbejdskraft stige betydeligt de kommende år. Manglen på arbejdskraft kan risikere at bremse den fremtidige økonomisk vækst i Grønland.

Et meget aktuelt eksempel er, at fiskefabrikkerne i højere grad end nogensinde rekrutterer udenlandsk arbejdskraft på grund af manglende grønlandsk arbejdskraft. Dette sker ofte med henblik på at sikre mulighed for indhandling af fisk, som fartøjerne er pålagt for at skabe lokal beskæftigelse i landet.

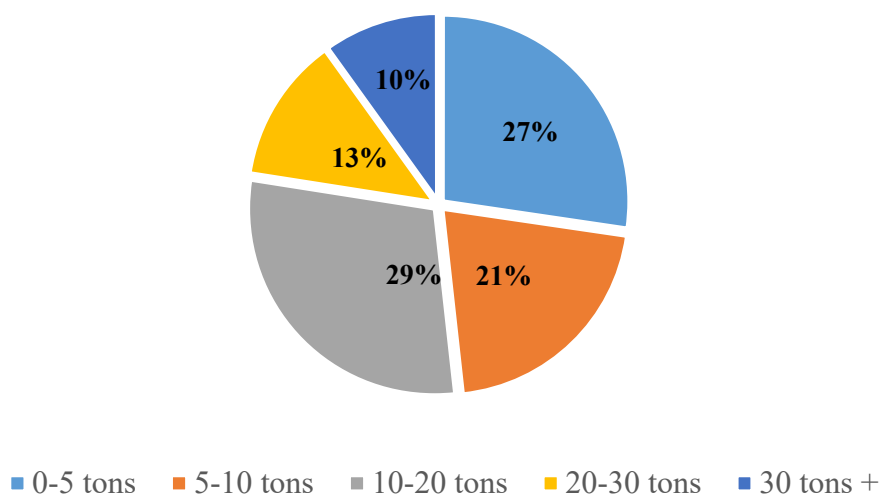


Der har været en kraftig stigning i tildeling af fiskelicenser i perioden siden 2013 (se også figur 4). Tallet toppede i 2017, men antallet af licenser i 2019 er fortsat på et langt højere niveau end i 2013.

Den største stigning ligger i antallet af jollelicenser, mens antallet af fartøjslicenser også er steget betydeligt. Dette forhold har ikke kun betydet et øget antal joller og små fartøjer med tilhørende overkapacitet, men har bidraget til at beslaglægge en del af arbejdskraften. Det har medført en højere beskæftigelse i det kystnære fiskeri, end der er behov for, for at drive fiskeriet økonomisk rentabelt.

Denne problematik er illustreret i figur 12 med et eksempel fra indhandlingen af hellefisk i det kystnære fiskeri fra joller i forvaltningsområde 47 (Diskobugten, Uummannaq og Upernavik).

Figur 12. Jollefiskeri efter hellefisk 2018 i forvaltningsområde 47 (Diskobugten, Uummannaq og Upernavik). Andel af indhandlingsmængde pr. jolle fordelt på intervaller.



Kilde: GFLK

Som et muligt udgangspunkt for i eksemplet at vurdere eventuelle strukturproblemer i dette fiskeri er anvendt en forudsætning om, at en jollefisker med fiskeri som hovederhverv bør have en indtjening på linje med den gennemsnitlige personindkomst i Grønland. Denne var i 2017 var på 245.000 kr.:

For at generere et sådant overskud i jollefiskeriet efter hellefisk skal der i udgangspunktet indhandles minimum 20 tons hellefisk, naturligvis afhængig af indhandlingsprisen og driftsomkostninger.

I 2018 var det kun ca. 23 pct. af jollerne, som indhandlede 20 tons hellefisk eller mere.

Der var i 2018 ca. 27 %, der indhandlede 5 tons hellefisk eller mindre.

Det må derfor antages, at en meget stor del af licensindehaverne i fiskeriet efter hellefisk med joller i forvaltningsområde 47 er bierhvervs- eller fritidsfiskere med lav indtjening fra dette fiskeri. De mange bierhvervs- eller fritidsfiskere i dette fiskeri, der drives som et olympisk fiskeri og med en samlet kvote på et betydeligt højere niveau end den biologiske rådgivning, er med til at lægge et yderligere pres på ressourcen og reducere indtjeningsmulighederne for erhvervsfiskerne.

Det fremgår af Økonomisk Råds rapport i 2019, at givet presset på arbejdsmarkedet og behovet for at igangsætte andre erhvervsaktiviteter, vil en effektivisering af det kystnære fiskeri via en aktiv

reduktion i antallet af fiskere frigøre arbejdskraft og dermed bidrage til at nedbringe manglen på arbejdskraft i mange andre erhverv. Samtidigt vil det øge indtjeningsmulighederne for de tilbageværende aktører, hvis fiskerressourcerne forvaltes mere bæredygtigt.

Der er derfor behov for strukturændringer i det kystnære fiskeri, som kan frigøre arbejdskraft til andre erhvervsaktiviteter og bidrage til at øge økonomisk vækst i landet. Samtidig har dialog som led i kommissionsarbejdet med flere interessenter i fiskerierhvervet vist, at der ikke kan rekrutteres den fornødne uddannede arbejdskraft lokalt til mange af de mest højtloønnede jobs i det havgående fiskeri.

Der må derfor importeres megen højtuddannet arbejdskraft udefra for at sikre især kaptajner, styrmænd og maskinmestre til den attraktive trawlerflåde. Sammenlignet med eksempelvis Færøerne har Grønland et betydeligt efterslæb med hensyn til at få uddannet denne type arbejdskraft. Fiskerikommissionen vil i sit videre arbejde derfor også komme med konkrete anbefalinger til et løft af dette vigtige område.

Landbaseret produktion, indhandlingspligt og indsættelse af indhandlingsfartøjer

Ud over fiskeri og produktion til havs indhandler fiskefartøjerne en del af deres fangst til fiskefabrikkerne, som viderefører de indhandlede fisk til eksport. I 2018 blev der registreret indhandlinger til i alt 48 fabrikker og indhandlingsanlæg samt til 3 indhandlingskibe.

Formålet med indhandlingspligten er at sikre beskæftigelse på land. Der er i dag i det havgående fiskeri indhandlingspligt på hellefisk og rejer på 25 pct. af fangsten i Vestgrønland. Derudover har der i en årrække været en særlig 100 pct. indhandlingspligtig for en mindre del af den havgående hellefiskekvote i Vestgrønland med tilhørende fileteringspligt. Der er ikke nogen lovfastsat indhandlingspligt af den havgående torskekvote, men den beslattes årligt af Naalakkersuisut. Ved den årlige fastsættelse af TAC på den havgående kvote i Østgrønland har Naalakkersuisut således pålagt en landingspligt til anlæg i Sydgrønland.

Som udgangspunkt er hele fangsten i det kystnære fiskeri underlagt indhandlingspligt. Det er dog undtagelse for nogle fartøjer i det kystnære rejefiskeri, som har fået dispensation for egen produktion 75 pct. af fangsten til direkte eksport med indhandlingspligt på 25 pct. Derudover har en enkelt fisker fået kystnær rejelicens og tilladelse til at producere 30 pct. af fangsten og således en landingspligt på 70 pct.

Omkring halvdelen af de grønlandske fangster forarbejdes på indhandlingssteder langs kysten. Øvrige fangster forarbejdes om bord på fartøjerne eller eksporteres til forarbejdning. Hovedparten af råvarerne til den landbaserede fiskeindustri stammer fra det indenskærs fiskeri.

Der skal tilladelse til opførsel af landanlæg. Ansøgning herom sendes til Departementet for Fiskeri, Fangst og Landbrug, der forvalter området ud fra fiskerilovens § 22a nr. 5 af 21. maj 2002 om ændring af Landstingslov om fiskeri. Bestemmelsen regulerer krav til opførsel af landanlæg, forvaltning og administration ved oprettelse af nye indhandlingsanlæg og produktionsanlæg.

Dette sker ud fra det hensyn, at der til landanlæg skal være tilstrækkelig forsyning af el og vand for at imødekomme det aktuelle behov for produktion. Såfremt der ønskes at etablere eller udvide landbaseret fiskeindustri, som forventes forsynet fra Nukissiorfiits forsyningsanlæg, skal der således sendes en skriftlig ansøgning til Nukissiorfiit med redegørelse for planer for det fremtidige el- og vandforbrug.

Bestemmelsen i fiskeriloven skal således ikke anvendes til at modvirke, at private, eventuelt i samarbejde med kommuner, overtager eksisterende produktionsanlæg, som nedlukkes. Bestemmelsen skal heller ikke på anden måde virke som konkurrencebegrænsende tiltag.

Ifølge loven om fødevarer og autorisationsbekendtgørelsen skal der desuden foreligge autorisationer fra Fødevarestyrelsen til et landanlæg.

En oversigt over indhandlingsmængder er gengivet i Bilag B tabel 6, der viser den samlede mængde fra det havgående og kystnære fiskeri, som blev indhandlet til landproduktionen i perioden 2014-2018.

Der er et dilemma mellem ønsket om at sikre stabil råvaretilgang til landanlæggene og at sikre indhandlingsmuligheder på steder med begrænsning i indhandlingskapaciteten. Dette kan lede til pres på at få tilladelse til at indsætte indhandlingsfartøjer.

Tilladelser til indsættelse af indhandlingsskibe giver årligt anledning til diskussioner i fiskerisektoren. Dette skyldes blandt andet, at der er tale om forskellige hensyn, der kan trække i hver sin retning:

- Ønsker fra aktører i selve fiskeriet om at kunne indhandle fangster, især på tidspunkter af året, hvor der er pres på landingsanlæggendes kapacitet.
- Ønsker om at kunne få forrentet investeringer i de landbaserede indhandlings- og produktionsanlæg fra fiskeindustriens side, herunder at kunne have maksimal indtjening i højsæsonen.
- Hensynet til at sikre, at fiskerisektoren giver stabil beskæftigelse af lokal arbejdskraft og sikre afledte skatteindtægter til samfundet.
- Arbejdsmarkedssituationen lokalt kan relativt hurtigt ændre sig, og derfor er presset på at sikre indhandling til bestemte anlæg ikke en statisk størrelse.
- Hensyn til, at indhandlingspriserne er underlagt et vist konkurrencepres.

Det er således ikke en simpel øvelse at få balanceret mellem disse forskellige ønsker og hensyn.

8. Effektiv fiskerikontrol

Ifølge kommissoriet for Fiskerikommissionen skal kommissionen blandt andet arbejde ud fra følgende:

”En effektiv fiskerikontrol er en hjørnesten i bestræbelserne på at realisere og opretholde visionen om et bæredygtigt fiskeri. Fiskerikontrollen skal udstyres med de nødvendige lovgivningsmæssige rammer og værktøjer for at kunne leve op til dette.”

Hovedprincippet bag fiskerikontrol er MCS (monitoring, control and surveillance – opsyn, kontrol og overvågning). GFLK anvender en række redskaber for netop at kunne overvåge og kontrollere fiskeriet.

Forudsætningen for en succesfuld regulering er blandt andet en effektiv håndhævelse af reglerne, så reguleringens målsætning nås.

GFLK er også med til at sikre, at Grønland lever op til sine internationale forpligtelser. Blandt andet er GFLK med til at understøtte, at man fra grønlandsk side følger FN’s Havretskonvention samt FAO’s (Food and Agriculture Organization of the United Nations) kodeks for ansvarligt fiskeri.

Som led i, at Grønland kan leve op til at leve op til principperne i FN’s Havretskonvention, er Grønland også forpligtet til at følge aftalen om havnestaters foranstaltninger for at forebygge, forhindre og eliminere illegal, ikke-rapporteret og ureguleret fiskeri (Agreement on Port State Measures to Prevent, Deter and Eliminate IUU Fishing). Grundet mangel på en decideret havnekontrol leves der dog ikke fuldt op til dette krav.

Gennem Grønlands engagement i NAFO og NEAFC deltager GFLK i det kontrolmæssige arbejde. Der afholdes jævnlige møder i de respektive kontrolkomitéer STACTIC og PECMAC. Desuden kan der også være tale om særlige arbejdsgrupper med reference til kontrolkomitéerne. Engagementet i NAFO og NEAFC muliggør også, at man fra GFLK’s side kan anmode andre staters licenskontrol om at inspicere grønlandske fartøjer i medlemsstaternes havne, og at andre lande omvendt også kan anmode GFLK om at inspicere deres fartøjer i Grønland.

GFLK spiller endvidere en rolle i forbindelse med Grønlands bilaterale aftaler på fiskeriområdet. Grønland har bilaterale aftaler med Rusland, Norge, Island og Færøerne samt fiskeripartnerskabsaftale med EU. Fiskerikontrollen i Grønland ligner kontrollen i de øvrige stater, og man har en aktiv udveksling af informationer og erfaringer kontrolmyndighederne imellem.

GFLK er valideringsmyndigheden i to certificeringssystemer, som har til formål at forebygge, afværge og standse ulovlig, urapporteret og ureguleret fiskeri.

1. Det første certificeringssystem er havnestatskontrol, som blev etableret af NEAFC sammen med NAFO, hvor alle landinger af fangst altid skal godkendes af to myndigheder: Flagstatsmyndigheden som validerer fangstoplysningerne, og Havnestatsmyndigheden som godkender og eventuelt inspicerer landingen.

GFLK fungerer som havnestatsmyndighed for udenlandske fartøjer, der lander i Grønland, og som flagstatsmyndighed for de grønlandske fartøjer, der lander uden for Grønland.

2. Det andet certificeringssystem er et ensidigt system, som EU pålægger import fra tredje lande, hvor enhver forsendelse til EU skal ledsages af et certifikat, der er underskrevet af

skipperen, den grønlandske eksportør, og valideret af flagstatsmyndighed. GFLK fungerer som flagstatsmyndighed for import af varer til EU, der stammer fra grønlandske fartøjer.

Vidensgrundlag om kvalitet og effektivitet af fiskerikontrollen

Kommissionen finder det generelt vigtigt, at der med passende mellemrum sker en evaluering af væsentlige offentlige aktiviteter omkring fiskerierhvervet, henset området meget store samfundsmæssige betydning. Dette gælder af samme grund også fiskerikontrollen.

I forhold til en uvildig ekstern evaluering af fiskerikontrollen er dette senest sket i 2008/2009. På daværende tidspunkt blev der gennemført en procesgennemgang af APNN/GFLK, udarbejdet af Deloitte. Dette skete med henblik på at identificere de processer og kontroller som GFLK udfører for at sikre at kvotetræk opgøres korrekt og rettidigt.

Tekstboks 3. Resultat af tidligere ekstern procesgennemgang af APNN/GFLK

Konklusionen fra Deloitte af en procesgennemgang i APNN/GFLK i 2008/2009 var følgende:

”På baggrund af de informationer vi har modtaget, så er det vores vurdering at processerne og kontrollerne udført af GFLK virker fornuftige og generelt giver en overbevisning om, at de beregnede kvotetræk er retvisende, set i forhold til de betingelser disse beregninger foretages under f.eks. ekstern leverance af data og kvaliteten heraf samt reglernes kompleksitet for beregningen.

Vi har i vores gennemgang observeret forhold, såvel eksterne som interne som kan forbedre beregningen af kvotetrækket således at risiko for fejl i beregningen mindskes.

De interne forhold omfatter primært forstærkelse af processerne i GFLK vedrørende:

Implementering af flere automatiserede processer og kontroller

forøget/forbedret kommunikation til eksterne data kilder

Mere risikofokuseret fiskerikontrol

De eksterne forhold, som har en væsentlig indflydelse på kvaliteten beregningerne omfatter bl.a.:

Tidsmæssig forskydning af indrapportering af data fra indhandlingssteder

Problemer med indsamlingen af logbøger”

Undersøgelsen kom på daværende tidspunkt ikke med forslag til interne ændringer af GFLK's opgaveløsning. Som følge af undersøgelsen blev rejsebekendtgørelserne og indhandlingsbekendtgørelsen revideret. Videre blev der på baggrund heraf foretaget IT-forbedringer af forskellig karakter.

Den teknologiske udvikling omkring fiskerikontrol internationalt set og udviklingen i fiskeriet har dog aktualiseret et behov for at gennemføre en ny evaluering i de kommende år. En evaluering kan med fordel også behandle spørgsmålet om selve kvaliteten af kontrollen og om ressourcerne rettes mod områder med størst behov henholdsvis anvendes effektivt.

Kommissionens foreløbige overvejelser

Anbefalinger til regler, der ikke alene kan håndhæves, men også overholdes, herunder

Et reguleringssystem, der fokuserer på rammerne i stedet for at fokusere på detailregulering.

Et system, der i modsætning til detailregulering tager hånd om det fundamentale reguleringsproblem.

En fiskeriforvaltning, der giver klare rammer, og hvor fiskerne selv bestemmer inden for disse rammer med hensyn til produktionsapparat og anvendelse heraf.

Andre supplerende reguleringer bør målrettes det problem, der ønskes løst (eksempelvis tilpasning af fiskerikapaciteten).

Forvaltningsplaner skal være forankret i lovgivningen.

Fokus på at digitalisere fiskeriindberetninger og -overvågning.

Ekstern evaluering af fiskerikontrollen med passende mellemrum.

Kommissoriet for Fiskerikommissionen indeholder også, at der skal ses nærmere på en eventuel udskilning af bestemmelserne om fiskerikontrol i en selvstændig lov. Dette spørgsmål vil der blive set nærmere på i forbindelse med kommissionens videre arbejde.

9. Data og datagennemsigtighed i forhold til fiskeriforvaltningen og offentligheden

Ifølge kommissoriet for Fiskerikommissionen skal kommissionen blandt andet besvare følgende:

”Det vurderes, om det offentliges adgang til relevante data vedrørende fiskerisektoren til brug for analyse- og planlægningsformål er tilstrækkelige, og hvorledes de i givet fald bør tilpasses med beskrivelse af fordele og ulemper”.

Det er væsentligt, at der er gennemsigtighed i forhold til udnyttelsen af fiskeriresourcen, og at eventuelle ændringer sker på et velbelyst grundlag. Dette kræver, at der er adgang til relevante og pålidelige data, herunder for en dels vedkommende også tidstro data.

Grundlæggende kan der med fordel her skelnes mellem:

- data til forvaltningsformål og
- data, som offentligheden og dermed samfundet har adgang til.

Fiskeriforvaltningens adgang til nødvendige oplysninger om fiskeriet

Det er store mængder data, som den offentlige forvaltning har adgang til om fiskeriet. De data er hovedsagligt indsamlet af Grønlands Fiskerilicenskontrol (GFLK), Skattestyrelsen og Grønlands Naturinstitut.

Der foregår en omfattende indsamling af data fra fiskerierhvervet i dag, hvilke kan bruges til kontrolformål samt diverse analyseformål og statistikker, i videnskabelig rådgivning og i forbindelse med udviklingen af nye lovforslag og bekendtgørelser.

Der bør dog arbejdes på at indsamle yderligere data. Dette kan eksempelvis være data omkring:

- Hvilke produkter fisken bliver forædlet til samt forædlingsgraden fra fartøjer med egen produktion og fiskefabrikker.
- Oplysninger om anslået kapacitet hos fiskefartøjerne og fiskefabrikkerne, der er værdifuld information for at kunne opgøre kapaciteten i forhold til kvote og indhandling.
- Jævnlig opdatering af oversigten over ejerskabet i fiskeriet samt af oversigten over opgørelser af fiskeriselskabernes direkte og indirekte kvoteandele.
- GFLK indsamler allerede besætningslister for fartøjer over 24 meter. Det kan overvejes om Grønlands Statistik (GS) kunne foretage indsamling af besætningslister på resterende fartøjer i flåden for at udarbejde en særskilt beskæftigelsesstatistik for fiskeriet.
- Endvidere bør det overvejes, om fabrikkerne skal levere data om antallet af ansatte i gennemsnit pr. måned eller samlede antal arbejdstimer til Grønlands Statistik. Disse oplysninger vil styrke kvaliteten af informationerne om beskæftigelsen i fiskerierhvervet.

Kommissionen er endvidere opmærksom på, at Grønlands Naturinstitut også kan have behov for yderligere data til brug for forskning og biologisk rådgivning. Foreløbige overvejelser herom er beskrevet i tekstboks 2.

Er den nuværende forvaltning af dataindsamlingen hensigtsmæssig og effektiv?

I dag foregår der i høj grad manuel indberetning af data til GFLK. Oplysninger om fangstmængder indsendes til GFLK, indledningsvist via e-mail og efterfølgende skriftligt i en logbog. Ligeledes

leverer fiskefabrikker indhandlingsdata i Excel-filer, som skal indtastes i GFLK's database i manuelt. Der forekommer derfor en del manuelt indtastningsarbejde, hvor der er risiko for indtastningsfejl.

Kvaliteten i fangstdata vurderes til at være høj, men den kan forbedres. GFLK har i flere år arbejdet på at etablere og indføre et krav om føring af elektronisk logbog. Automatisering af fangstrapportering forventes at frigøre ressourcer, der kan anvendes mere målrettet på validering og opfølgning af kontrol hos GFLK. Automatisering kan medføre et mindre behov for menneskelige ressourcer hos erhvervet samt øge kvaliteten af de indleverede data.

Derudover er der en stor del af de erhvervsdrivende, som ikke leverer lovpligtige indberetninger af økonomiske oplysninger for de enkelte driftsenheder, særligt inden for det kystnære fiskeri efter hellefisk og torsk. Der kan derfor være et behov for at lave en oplysningskampagne med henblik på at oplære og instruere de kystnære fiskere, som er pligtige til at levere oplysninger om deres økonomi hvert år.

I forhold til indberetning af selskabernes skattepligtige indkomster til Skattestyrelsen er de leveret i pdf udgaver. Det gør det meget ressourcekrævende at danne sig et overblik over økonomien i fiskeriet. I forbindelse med indberetninger af afgiftsgrundlag til Skattestyrelsen ved ressourcerenteafgifter leveres alt materiale i pdf dokumenter og Excel filer. Oplysninger, som Skattestyrelsen modtager fra toldfunktionen om eksport i papirform, indtastes manuelt i IT-systemet.

Der er et generelt behov for udarbejdelse af klare principper og metoder for dataindsamling, samt at der i højere grad forekommer en automatisering af processerne, så data kan leveres ved hjælp af digitale skemaer via internettet, hvor data lagres direkte til database. Generelt forventes det at være en administrativ lettelse med elektroniske indberetninger.

Principper for indsamling af data til forvaltningsformål

Det er yderst vigtigt, at der indsamles forskellige data fra fiskeriet, idet den indsamlede data danner grundlag for en kvalificeret vurdering af fiskebestandenes tilstand, kontrol, statistikker og analyser, som anvendes i forbindelse med udarbejdelse af lovforslag og forslag til bekendtgørelser, diverse fiskeriforvaltningsforanstaltninger, samt at kunne analysere og beregne rentabiliteten og ressourcerenten i fiskeflåden. Endvidere er der behov for data til at evaluere fiskeripolitikken og ressourcerenteafgiftssystemet.

Der bør formuleres klare svar på en række spørgsmål i forhold til dataindsamling fra fiskerierhvervet. Herunder skal det være klart, hvilke data der skal indsamles, hvem der skal levere disse, og hvordan samt hvem der er ansvarlig for indsamlingen af data. Hertil kommer spørgsmål om kontrol og kvalitetssikring af data, opbevaring af disse henholdsvis, hvem der har adgang til data, og hvilke data offentligheden skal have adgang til.

Offentlighedens adgang til oplysninger om fiskeriet

Det virker meget vilkårligt hvor, hvordan og hvilke oplysninger om fiskeriet og fiskeproduktion i Grønland, der bliver offentliggjort i diverse publikationer og på de forskellige websider. Der eksisterer næsten ingen offentlige detaljerede oplysninger om hvem, der ejer de forskellige fiskeriselskaber, de omsættelige kvoter, og hvem der får tildelt de øvrige kvoter, samt hvilke fartøjer som fisker på kvoterne. Der findes ligeledes ingen tilgængelige oplysninger over de enkelte fartøjers udnyttelse af kvoterne og indhandling til de forskellige fabrikker samt

fartøjernes og fabrikkerens produktion af de forskellige produkter til eksport og hjemmemarked. Endvidere er det meget begrænset med offentlige oplysninger om økonomien i fiskeriet:

På Departementet for Fiskeri, Fangst og Landbrugs hjemmeside og på GFLK's del af hjemmesiden businessingreenland.gl, kan der findes informationer om TAC og kvoter fordelt på flere dokumenter i et begrænset antal år samt i begrænsede oplysninger om fangster og indhandlingsmængder. Det kan derfor ofte kræve en større indsats at få et overblik over de forskellige samlede oplysninger om de grønlandske fiskerier igennem de to offentlige hjemmesider.

I Grønlands Statistiks (GS) statistik over det grønlandske fiskeri er der bedre muligheder for at hente overordnede oplysninger om Grønlands fiskeri. GS offentliggør på grundlag af GFLK's database oplysninger fordelt på arter og flådekomponenter aggregerede oplysninger om årlige fiskekvoter, fangstmængder fordelt på kvartaler, indhandlingsmængder og indhandlingsværdier, fordelt på måneder samt oplysninger om eksporten af de forskellige fiskeprodukter. Derudover offentliggøres statistik over antallet af fiskefartøjer, beskæftigelse for fiskeriet, dog kun samlet for fiskeri, fangst og landbrug, samt regnskabsstatistik for fiskerierhvervet.

På Grønlands Naturinstituts hjemmeside findes oplysninger om den biologiske rådgivning for de enkelte arter samt for disse en oversigt for en længere periode over kvoter og fangstmængder.

På Skattestyrelsen hjemmeside offentliggøres oplysning om ressourcerenteafgiftssatserne for det kommende kvartal.

Øget behov for offentliggørelse af fiskerioplysninger

Kommissionen har indhentet oplysninger fra andre lande, og i det følgende vil særligt den islandske forvaltningsmodel danne kilde til inspiration.

Gennemsigtighed er fundamental for fiskeriforvaltningen i Island og er grundlaget for samfundets og fiskerierhvervets tillid til Fiskeridirektoratets arbejde. For at fremme gennemsigtigheden er samtlige oplysninger om den enkelte aktør i det islandske fiskeri offentligt tilgængeligt på Fiskeridirektoratets webportal. Disse oplysninger omfatter blandt andet oplysninger om TAC og kvoter, hvilke rederier eller enkelte personer, der ejer kvoterne, og en opgørelse af deres samlede kvoteandele fordelt på arter, samt oplysninger om hvad det enkelte fartøj fisker og indhandler, kvotehandler osv.

For at fremme gennemsigtigheden i fiskeriet i Grønland bør der være fuld transparens af fiskerioplysninger og ejerskab af kvoter, da der grundlæggende er tale om en udnyttelse af ressourcer, som er samfundets ejendom. Dette kan med fordel ske efter de samme principper, som anvendes i Island, og der kan derfor i det videre arbejde hermed kan der findes inspiration i den islandske fiskerilovgivning.

Detaljerede oplysninger om ejerskab, flåden, TAC, kvoter, fangster, indhandlinger og ressourcerenteafgifter på selskabs-, fartøjs- og eventuelt fabriksniveau bør være offentlig tilgængelige. Oplysninger om den enkelte aktør i fiskerierhvervet bør kun være tilgængelige på en offentlig myndigheds webportal.

GS bør arbejde på at videreudvikle deres statistikker over det samlede fiskeri i forhold til informationer om flådestruktur, kvoter, fangstmængder og indhandling. Ligeledes bør GS videreudvikle statistik over økonomien i fiskerierhvervet samt beskæftigelsen.

Kommissionens foreløbige overvejelser

Anbefalinger:

Det politiske ønske om øget transparens i fiskeriets data fastsættes ved lov,

Der bør udarbejdes klare principper for dataindsamling.

Der bør sikres en automatisering af processerne, så data kan leveres ved hjælp af digitale skemaer via internettet, hvor data lagres direkte og der herigennem opnås administrativ forenkling.

De foreslåede supplerende data til henholdsvis forvaltningsformål og til brug for offentligheden om fiskeriet bør indgå i de videre overvejelser.



10. Udfordringer og muligheder - behov for politiske prioriteringer på fiskeriområdet

Tilpasninger i fiskeriet

De vilkår, fiskeriet foregår under, er og har altid været turbulente. Historien viser, at der altid er perioder med uventede gode og i andre perioder med uventede dårlige fangstmuligheder. Priserne er heller ikke stabile og kan være påvirket af udbud og efterspørgsel og af verdensbegivenheder, og på samme måde kan omkostningerne være fluktuerende. Det er forhold, som fiskerierhvervet altid har skullet og har håndteret og med stor fleksibilitet generelt tilpasset sig. Dette gælder også de mere langsigtede strukturelle tilpasninger, der er en konsekvens af teknologiske ændringer.

Anderledes ser det ud, når det kommer forhold, hvor fiskeriet udsættes for politiske initiativer med ændringer i reguleringer. Fiskerierhvervet har været udsat for forskellige former for reguleringer, der både kan opleves som tilfældige, kortsigtede, uforståelige og være årsag til stor usikkerhed i forhold til den økonomiske drift og nyinvesteringer. Dette gælder også, selv om fiskerireguleringerne kan være velbegrundet med det formål at beskytte bestandene for at bevare et stabilt grundlag på den lange bane, eller med det formål at beskytte nogle fiskeres livsgrundlag (hvilket dog samtidigt kan betyde, at andre får dårligere vilkår).

Uanset om ændringerne i rammerne for fiskeriet ændres af den ene eller af den anden grund, kan der være betydelige menneskelige og økonomiske omkostninger ved ændringerne, både på kort og langt sigt.

I en situation, hvor formålet med kommende ændringer for fiskerierhvervets vilkår er at opnå en bedre og en langsigtet bæredygtig udnyttelse af fiskeressourcerne til hele samfundets bedste, er det udover at beskrive de økonomiske gevinster for samfundet vigtigt at være meget opmærksom på at få tilpasningsomkostningerne med i overvejelserne. Dette sikres ved at beskrive og belyse, hvem og hvordan tilpasningerne kan påvirke de økonomiske og sociale vilkår. Formålet med dette er at kunne tage initiativer for at reducere tilpasningsomkostningerne og for at finde en balanceret tilpasning over tid.

Det er i en række tilfælde en kendsgerning, at når fokus er på en langsigtet høj ressourcerente og dermed fokus på at udnytte den mulighed, at samfundets fælles ressourcer kan bidrage markant til samfundets velstand, vil en tilpasning af den samlede kapacitet i fiskeriet og en række ændringer af det nuværende reguleringssystem være nødvendigt.

Derfor kan der opstå et behov for ressourcer til at gennemføre en sådan omlægning. Herunder kan det vise sig nødvendigt med arbejdsmarkedspolitiske og uddannelsesmæssige initiativer for at lette eventuel overgang af arbejdskraft til andre dele af samfundet end fiskeriet eller til andre dele af fiskeriet. En sådan effektivisering af dele af fiskeerhvervet vil kunne give en dobbelt gevinst ved således at kunne frigive arbejdskraft til andre erhverv og sektorer, som i dag må søge at importere arbejdskraft for at imødekomme behovene på arbejdsmarkedet. Selv om fiskerierhvervet er landets vigtigste erhverv, har betydelige dele af erhvervet også store udfordringer. Disse kræver politisk stillingtagen og på en række områder politiske beslutninger for at sikre bedre rammevilkår.

Dette er nødvendigt for at kunne udnytte det potentiale, der efter Fiskerikommissionens opfattelse er for at skabe øget vækst inden for erhvervet.

Øget vækst vil ikke alene være til gavn for erhvervet og dets udøvere, men for hele samfundet via skabelse af højere velstand og mulighed for bedre velfærd.

Vigtige spørgsmål i det videre arbejde

Det hidtidige arbejde i Fiskerikommissionen og de gennemførte dialogmøder viser, at der er behov for svar på en række vigtige spørgsmål, som kommissionens fortsat arbejder med:

Bæredygtig udnyttelse i praksis og dermed bedre balance mellem ressourcegrundlaget, kvotefastsættelsen og fangstkapaciteten inden for fiskerier, hvor der i dag er problemer i centrale dele af fiskeriet. Hovedfokus vil være på at komme med anbefalinger i forhold til de fiskerier, der er af størst betydning og med de største udfordringer.

Udformning af langsigtede lovfæstede rammer for kvotetildelingen på alle fiskearter, så kvoterne bliver flerårige og dermed skaber forudsætninger for langsigtede investeringer. Dette bør ske i respekt for armslængde-princippet. Dette bør samtidig ske uden at lede til en uhensigtsmæssig stor koncentration af licensrettighederne eller lukke af for adgang for nye aktører.

Identifikation af de reelle dilemmer, man står over for i spørgsmålet om ejerskabs- og kvoteforhold og laver konsekvensanalyser i forhold til forskellige forslag fra kommissionen. Der indgår i det videre analysearbejde og forberedelsen af kommende anbefalinger at identificere mulighederne for at øge ressourcerenten og dermed også provenuet fra ressourcerenteafgifter i forskellige dele af fiskeriet.

Kommissionen vil i den forbindelse se nærmere på, hvad det i praksis kan betyde, når der efterlyses øget adgang for nye aktører og spredning af ejerskab. Det er herunder vigtigt at skelne mellem, om målet er at få flere nye aktører (enheder) ind i et fiskeri, eller blot sprede ejerskabet på flere hænder.

I forhold til finansiering vil kommissionen også skulle forholde sig til flere spørgsmål, herunder:

- Om eventuel anbefaling af øget adgang til udenlandsk egenkapital i rejefiskeriet og tilsvarende øget adgang til udenlandsk egenkapital i de øvrige fiskerier.
- Om muligheden for, at grønlandsk pensionsopsparing får reel adgang til finansiering af fiskeriet også indgå i de videre overvejelser og analyser.
- Om eventuelle anbefalinger til justering af rammebetingelser i øvrige lovgivning, der kan lette adgangen til at få privatfinansieret af udviklingstiltag og generationsskifter i fiskerierhvervet, herunder lovgivning om beskatning af virksomheder og af arveloven.

Sikring af den nødvendige gennemsigtighed ved tildeling af licenser og eventuelle krav om landingspligt og tilladelse til indsættelse af indhandlingsfartøjer. Herunder skal afvejningen af økonomiske og lokale sociale/arbejdsmarkeds-mæssige hensyn ske på baggrund af solide beslutningsgrundlag, der blandt andet skal ses i sammenhæng med erhvervs- og markedsudviklingen.

Bedre rammer for forvaltning og kontrol på fiskeriområdet, herunder øget digitalisering.

Sikring af passende fleksibilitet ved udnyttelse af ressourcen inden for lovfastede grænser.

Øget kvalitet i indsamling af fiskeridata samt bedre adgang til fiskeridata til forvaltningsformål og til offentligheden vedrørende udnyttelsen af den fælles ressource, som fisk og skaldyr udgør.

Mere målrettet kompetenceudvikling i forhold til det samlede fiskerierhvervets nuværende og fremtidige behov.

Bedre sammenhæng mellem overordnede politiske mål for fiskeriområdet og ressourceallokering til blandt andet finansieringsstøtte, uddannelse og kompetenceudvikling.

11. Det videre forløb – kommunikation og åbenhed

Debatoplægget redegør blandt andet for vigtige udviklingstendenser i fiskerierhvervet og dilemmaer, som Fiskerikommissionen har arbejdet med ind til videre. Det indeholder samtidig nogle foreløbige overvejelser i kommissionen af mere generel karakter.

Debatoplægget bygger dels på indsamlede data og analyser, dels på drøftelser i kommissionen og med eksterne interessenter omkring fiskerierhvervet.

Det er hensigten, at debatoplægget giver grundlaget for en offentlig debat og samtidig udgør et velegnet grundlag for yderligere dialog til brug for Fiskerikommissionens videre arbejde.

Kommissionens videre arbejde vil blandt andet bestå i at konkretisere anbefalinger inden for de allerede behandlede temaer i kommissoriet og at analysere de udestående temaer, som ikke er omfattet af debatoplægget. Dette gælder en række centrale spørgsmål omkring eksempelvis bedre rammer for at modernisere det kystnære fiskeri og lette adgang for nye aktører i fiskeriet.

Fiskerikommissionen har i sit hidtidige arbejde haft stor glæde af de mange dialogmøder, som allerede har været gennemført, og ser frem til flere gode ideer og konstruktive forslag til brug i det videre forløb frem mod færdiggørelsen af den endelige betænkning, der fremlægges medio 2020.



Bilag A. Kommissorium og oversigt over medlemmer af Fiskerikommissionen

Kommissorium for Fiskerikommissionen

1. Baggrund

Der har i flere år været arbejdet på en ny Inatsisartutlov om fiskeri. I henhold til koalitionsaftalen mellem Siumut, Atassut og Nunatta Qitornai af 2. oktober 2018 vil partierne arbejde grundigt for at færdiggøre fiskeriloven.

Fiskeriet er det primære erhverv i Grønland. Derfor er det vigtigt, at fiskeriet konstant udvikles og tilpasses. Den kommende fiskerilov skal udgøre en langtidsholdbar løsning for erhvervet, hvorfor koalitionspartierne – i samarbejde med områdets interessenter – vil udarbejde et nationalt kompromis som skal sikre størst mulig gavn for hele samfundet. I forbindelse hermed skal de unges fiskeres muligheder og de nødvendige rammebetingelser herfor være i orden.

Det er koalitionspartiernes målsætning, at samtlige af de fastsatte fiskekvoter skal opfiskes og udnyttes optimalt, og koalitionen vil i den forbindelse arbejde for at fjerne alle unødvendige administrative forhindringer, for at sikre opfyldelse af denne målsætning.

Med finanslovsaftalen for 2019, som koalitionspartierne indgik med både Inuit Ataqatigiit og Demokraatit, er der indgået et bredt politisk forlig om nedsættelse af en fiskerikommission i 2019 og sat en særskilt bevilling af til formålet på finansloven.

Ordlyden i finanslovsaftalen er retningsgivende for arbejdet i Fiskerikommissionen og er følgende:

”Nedsættelse af fiskerikommission

Parterne er enige om, at der nedsættes en fiskerikommission med repræsentanter fra blandt andet erhvervet og dets organisationer. Kommissionen skal komme med anbefalinger til en fiskerilov og til andre relevante tiltag, der påvirker fiskerisektorens udviklingsmuligheder og kan være med til at sikre, at samfundet får mest mulig gavn af fiskerierhvervet og ressourcen. Fiskerierhvervet er fortsat landets vigtigste erhverv.

Fiskerisektorens betydning afspejles både i indtjeningen og beskæftigelsen i den private sektor, udenrigshandelsstatistikken og de offentlige kasser i form af skatter og afgifter. En sammenhængende fiskeripolitik og planlægning på området skal bidrage til at fastholde og om muligt øge værditilvæksten i samfundet.

På baggrund af dette afsættes 2 mio. kr. i 2019 til etablering og drift af en fiskerikommission, som skal udarbejde udkast til ajourført lovgivning på fiskeriområdet og komme med bidrag og anbefalinger til en sektorplan for fiskerierhvervet, som nu har været efterlyst i flere år.

Medlemmer af kommissionen forventes udpeget snarest efter finanslovens vedtagelse, idet Naalakkersuisut udarbejder et særskilt kommissorium for kommissionens arbejde.”

2. Formål med og rammer for Fiskerikommissionens virke

Formålet med kommissionens arbejde er således helt overordnet, 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.

Dette indebærer, at Fiskerikommissionen skal:

Komme med forslag til revision af Inatsisartutlov 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.

Overordnede mål for fiskeripolitikken, som kommissionen skal arbejde inden for rammerne af:

Størst muligt langsigtede samfundsøkonomiske udbytte af fiskeriet på et bæredygtigt grundlag.

Den kommende fiskerilovgivning og andre relevante tiltag skal skabe sammenhængende, stabile rammebetingelser, der reducerer usikkerheden og dermed skaber et attraktivt investeringsklima til gavn for videreudvikling af erhvervet. Dette for at gøre det muligt at stille sikkerhed for investeringer og fremme et effektivt fiskeri, så erhvervet uden offentlig økonomisk støtte kan vedligeholde og forny en moderne fiskeflåde og tidssvarende landbaserede anlæg.

Overordnede principper for fiskeripolitikken, som kommissionen skal arbejde inden for rammerne af:

Bæredygtig udnyttelse af ressourcen:

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

Hensigtsmæssig outputbegrænsning (TAC og kvoter) samt inputbegrænsning i form af en kapacitetsregulering i de enkelte former for fiskeri for at skabe stabil og varig ligevægt mellem fiskerflådens kapacitet og dens fiskerimuligheder over længere tid.

Således skal samfundet sikres et regelsæt og rammebetingelser, der er baseret på hensigtsmæssig og bæredygtig udnyttelse af landets fiskeressourcer. Endvidere er det hensigten, at rammebetingelserne i relevant omfang skal tilpasses for at lette adgangen for nye aktører.

En effektiv fiskerikontrol er en hjørnesteen i bestræbelserne på at realisere og opretholde visionen om et bæredygtigt fiskeri. Fiskerikontrollen skal udstyres med de nødvendige lovgivningsmæssige rammer og værktøjer for at kunne leve op til dette.

3. Opgave og resultat

Kommissionen skal i sit arbejde blandt andet analysere og vurdere hensigtsmæssigheden af samt veje til i givet fald at implementere et eller flere af nedenstående mulige tiltag, som eventuelt kan bidrage til at opnå ovenstående mål. Kommissionen er dog ikke begrænset til at se på disse mulige tiltag, men kan af egen drift fremkomme med andre relevante tiltag.

Rammestyling for ressourceudnyttelsen:

Fastsættelse af TAC

Kommissionen skal fremkomme med forslag til, hvordan den årlige totale tilladte fangstmængde for de enkelte arter mest hensigtsmæssigt fastsættes. Kommissionen skal fremkomme med forslag til, hvordan mulige auktionsformer ved kvotetildeling kan indarbejdes. Herunder skal kommissionen vurdere fordele og ulemper ved at fastsættelsen heraf eventuelt får teknisk-administrativ karakter og efter loven sker på forvaltningsniveau.

Revurdering af grænserne for kyst- og havsegmenterne i rejefiskeriet

Det vurderes, om der med fordel kan ændres på de nuværende sømile- og fartøjsgrænser mellem det kystnære og det havgående rejefiskeri. Fordele og ulemper for at ændre grænserne belyses.

Opdeling af Grønlands kyst i forvaltningsområder

Det vurderes, hvorledes der kan foretages en opdeling af kyststrækningerne i forvaltningsområder. Kommissionen skal uden hensyntagen til arterne komme med forslag til mulige fiskeriforvaltningsområder tilpasset de enkelte arter. Fordele og ulemper ved en sådan opdeling belyses.

Styrkelse af fiskerikontrollen

Kontrolmyndigheden skal udstyres med de nødvendige værktøjer for at kontrollere, om der foregår ulovligt eller ureguleret fiskeri. Herunder skal kommissionen vurdere hvorledes indførelse af eventuel ny teknologi kan styrke dette formål og hvilke øvrige tiltag, der kan effektivisere arbejdet. Kommissionen skal komme med forslag til, hvordan kontrolmyndigheden kan få bedre sanktionsmuligheder.

Kommissionen skal også komme med forslag til, hvordan fiskerikontrollen kan gøres mere gennemsigtig og vurdere, hvor det forvaltningsmæssigt er bedst at placere kontrollen.

Ejerskabs- og kvoteforhold samt adgang til finansiering:

Opgørelse af ejerskab af kvoteandele i rejefiskeriet samt øvrige kommercielle fiskerier.

Der skal udarbejdes en opgørelse af ejerskab af kvoteandele indeholdende indirekte ejerskab af kvoteandele og bestemmende indflydelse på kvoteandele. Fordele og ulemper ved forskellige modeller, herunder med inddragelse af indirekte ejerskab og bestemmende indflydelse belyses.

Investerings- og planlægningshorisont

Kommissionen skal fremkomme med forslag til principper for tildeling af kvoter og fangstlicenser, så de så vidt muligt har flerårig virkning og sikrer det enkelte fartøj kvotegrundlag, som gør det muligt at drive fiskeriet rentabelt, forrente investeringen og giver mulighed for at reinvestere.

Stabil råvaretilgang

Kommissionen skal analysere og fremkomme med forslag til, hvordan rammevilkår og forvaltning af fiskeriet mest hensigtsmæssigt kan bidrage til at sikre en konstant og stabil råvaretilgang til fabrikkerne og herigennem undgå unødige udsving i beskæftigelsen i fiskerisektoren.

Principper for indsættelse af indhandlingskibe

Kommissionen skal blandt andet i sammenhæng med ovenstående hensyn vurdere, om principperne for indsættelse af indhandlingskibe skal revideres, og hvorledes de i givet fald skal formuleres med beskrivelse af fordele og ulemper. Kommissionen skal herunder belyse indsættelse af flydende fabrikker som erstatning for indhandlingskibe i visse regioner af landet, under hensyntagen til fleksibilitet, mobilitet og arbejdsmarkedsmæssige hensyn.

Kvoteudnyttelse

Kommissionen fremkommer med forslag til sikring af, at fartøjer har den fornødne fleksibilitet til – inden for nærmere fastsatte begrænsninger – at handle med kvotemængder, som gør

det muligt, at kvoterne bliver opfisket og herigennem optimerer det økonomiske udbytte. Med hensyn til hellefiskefiskeriet, herunder med joller under 6 meter, er der nedsat en arbejdsgruppe under Departementet for Fiskeri, Fangst og Landbrug, der skal komme med en indstilling blandt andet vedrørende den bedste udnyttelse af kvoterne. Kommissionen skal vurdere indstillingen fra arbejdsgruppen og komme med en anbefaling herom. Kommissionen skal samtidig, under hensyntagen til reglerne for fiskerilicenser, udarbejde forslag til retningslinjer for til hvilke arter, man, som indehaver af en fiskerilicens, bliver berettiget til at fiske under hensyntagen til fiskerikapaciteten og for, at fremme udnyttelsesgraden af kvoterne.

Flådetilpasning og generationsskifter

Fiskerierhvervet skal så vidt muligt selv forestå finansiering af eventuelle flådetilpasninger. Derfor skal kommissionens forslag til fiskeriforvaltningen søges udformet på en måde, så erhvervet i nødvendigt omfang selv er i stand til at tiltrække den nødvendige kapital til disse investeringer og samtidigt uden økonomisk støtte at gennemføre flådetilpasninger og gennemførelse af generationsskifter. Der skal herunder tages hensyn til at nye aktører og unge aktører får mulighed for at indgå i fiskeriet.

Adgang til risikovillig kapital, herunder eventuel mulighed for at blandt andet pensionsfonde og lignende kan indgå i ejerskabsstrukturen i erhvervet

Kommissionen skal belyse, hvordan fiskerierhvervet kan få adgang til den nødvendige risikovillige kapital. Behovet for i højere grad at muliggøre eventuelle udenlandske investeringer i fiskeriet eller på anden vis lette adgangen til at få finansieret erhvervet med private midler undersøges, med henblik på at videreudvikle fiskeriet samt for at finansiere kommende generationsskifter.

Det skal konkret vurderes om og hvorledes pensionsfonde eller andre relevante finansieringskilder med fordel kan indgå i ejerskabsstrukturen i fiskerierhvervet, så det belyses, om der kan skabes yderligere finansieringsmuligheder og i givet fald forudsætningerne herfor. Fordele og ulemper ved forskellige modeller beskrives.

Incitament til at udnytte nye arter

Kommissionen skal komme med forslag til rammevilkår og forvaltningen af fiskeriet, så de giver incitament til at udnytte nye kommercielt interessante arter, herunder understøtte forsøgsfiskeri efter nye arter.

Sikring af konkurrence og mulig større spredning i ejerskab i fiskerisektoren:

Ejerskab i fiskeriet

Kommissionen skal med afsæt i ovenstående analysere muligheden for og komme med forslag til en mulig øget spredning af ejerskab i fiskeriet. Af hensyn til at minimere risikoen for at påvirke økonomien i fiskeriet og kvoteindehaverne i erhvervet negativt, der har foretaget store investeringer i fiskeriet, skal en mulig omfordeling og eventuel opsigelse af kvoter gradvist indføres over en passende årrække.

Adgang til erhvervet for unge fiskere

Kommissionen skal vurdere, hvorledes unge fiskeres adgang til fiskeriet kan fremmes.

Fordelingen af den totale tilladte fangstmængde for rejer i Vestgrønland

Fordele og ulemper vurderes vedrørende en ændring af kvotefordelingen for rejer ved Vestgrønland fra 43/57 til 50 pct. til det kystnære rejefiskeri og 50 pct. til det havgående

rejefiskeri. Samtidig vurderes det, om mulighederne for at sælge kvoteandelsmængder fra den havgående flådekomponent til den kystnære flådekomponent bør indskrænkes.

Opsigelsesvarsel for tidsbegrænsede rejelicenser

Det vurderes, hvorledes tilbagetrækningen af tidsbegrænsede rejelicenser kan forberedes ved inatsisartutlov med et varsel på mindst 5 år, og hvilke overgangsordninger og varslinger der bør indføres. Fordele og ulemper belyses. Herunder belyses, hvor lang en tidshorison der bør være for en eventuel opsigelse ud fra dels en samfunds- og driftsøkonomisk synsvinkel, dels en juridisk synsvinkel.

Øget værditilvækst fra udnyttelse af fiskeriressourcen:

Flere grønlandske officerer i fiskeriet

Det skal vurderes, hvorledes der mest hensigtsmæssigt kan opnås en styrkelse af repræsentationen af grønlandske officerer i den grønlandske fiskeriflåde. Løsningsmodeller belyses med fordele og ulemper, herunder både eventuelle lovgivningsmæssige tiltag og eventuelt tilpasning af kompetenceudviklingsindsatsen på området.

Forsøgsfiskeri

Mulighederne for etablering af forsøgsfiskeri, herunder indførelse af en eventuel eksklusivitetsmodel for forsøgsfiskeriet, undersøges, og fordele og ulemper belyses.

Sammenhæng mellem fiskerisektoren og udviklingen i tilgrænsende sektorer

Kommissionen skal analysere og redegøre for forventede konsekvenser af og forudsætninger for dens forslag i forhold til andre sektorer, herunder kompetenceudviklingsbehov og dermed uddannelsessektoren, beskæftigelsesmæssige forhold og dermed arbejdsmarkedsstrategien, konkurrencemæssige forhold og reguleringen deraf. Herunder skal kommissionen fremkomme med forslag til mobilitets fremmende ydelser og tiltag ved mangel af arbejdskraft, såsom børnehavepladser, bolig m.fl.

Aquakultur og mulige fiskeopdræts udvikling

Kommissionen skal analysere og redegøre for mulighederne for etablering af aquakultur og fiskeopdræts udvikling for at fremme eksportmuligheder.

Værditilvækst

Kommissionen skal se på forædlingsprincipper for at fremme værditilvækst i landet og komme med forslag til kriterier for tildeling af licenser og kvoter. Herunder skal kommissionen komme med forslag til i hvilke dele af regionerne produktionsmetoder af råvareressourcerne skal fremmes.

Data omkring fiskerisektoren

Det vurderes, om det offentliges adgang til relevante data vedrørende fiskerisektoren til brug for analyse- og planlægningsformål er tilstrækkelige, og hvorledes de i givet fald bør tilpasses med beskrivelse af fordele og ulemper.

Økonomiske og administrative konsekvenser af forslag behandlet af kommissionen:

Kommissionens betænkning forudsættes at indeholde en beskrivelse af de økonomiske og administrative konsekvenser for det offentlige og for erhvervslivet. Dette skal indgå for at kunne begrænse usikkerhed om de forventede virkninger af forslaget for erhvervet og samfundet.

Kommissionen skal i sit arbejde med forslag til revision af fiskeriloven sikre, at dette sker under hensyntagen til lovgivning og forvaltningen af lovgivningen om ressourcerenteafgifter i fiskeriet for at sikre et forsat rentabelt fiskeri så fremtidigt provener fra ressourceafgifterne ikke bliver udhulet.

4. Resultatet af Fiskerikommissionens arbejde

Fiskerikommissionen afslutter sit arbejde med en betænkning, der under hensyn til de ovenfor beskrevne mål og principper for udviklingen af fiskerisektoren belyser de budget- og samfundsøkonomiske, arbejdsmarkedsmæssige, sociale samt juridiske aspekter og konsekvenser af kommissionens anbefalinger.

Fiskerikommissionen kan i sin betænkning vælge at udarbejde eventuelle forslag til konkrete bestemmelser, der vurderes relevante at inkludere i et kommende forarbejde til ny fiskerilov.

Fiskerikommissionen forventes i forlængelse af aflevering af sin betænkning at gennemføre et fiskeriseminar, hvor denne præsenteres og drøftes.

5. Organisation, tidsramme og ressourcer

Kommissionen, der nedsættes i marts 2019, udpeges af Naalakkersuisoq for Fiskeri, Fangst og Landbrug efter indstilling af 1 repræsentant fra hver af følgende organisationer: KNAPK, SQAPK, SIK, GE, NUSUKA, Revisionselskaberne, Grønlands Naturinstitut og Grønlandsbanken. Kommunerne indstiller i fællesskab 1 medlem. Formanden for kommissionen og Departementet for Fiskeri, Fangst og Landbrug indstiller i fællesskab 2 uvildige medlemmer med særlig fiskeriøkonomisk eller fiskeriforvaltningsmæssig indsigt, hvoraf 1 udpeges til næstformand. Der er således 12 medlemmer, hvorfor formandens stemme er udslagsgivende ved stemmelighed. Departementet for Fiskeri, Fangst og Landbrug, Departementet for Finanser, Departementet for Erhverv samt Skattestyrelsen deltager som tilforordnede.

Naalakkersuisut udpeger en formand for kommissionen fra et advokatfirma i Grønland. Der udpeges et sekretariat for kommissionen i samarbejde med formanden for kommissionen. Honorar til formanden for kommissionen, de 2 uvildige medlemmer med særlig indsigt og sekretariatet fastsættes i henhold til vederlagsloven, jf. Landstingslov nr. 22 af 18. december 2003 om vederlag m.v. til medlemmer af Landstinget og Landsstyret m.v. med senere ændringer.

Naalakkersuisut finansierer ekstern sekretariatsbistand, som kan bidrage til at understøtte kommissionens arbejde, herunder til eventuel anden ekstern bistand, via de i finanslov for 2019 afsatte midler til kommissionens arbejde. Kommissionens andre medlemmer forudsættes at deltage i kraft af deres respektive roller og interesser i og omkring fiskerierhvervet og aflønnes ikke.

Kommissionen forudsættes at aflevere en betænkning om sit arbejde senest inden udgangen af juni 2020, tidsfristen kan dog forlænges, såfremt kommissionen anser dette for nødvendigt. Kommissionen kan vælge løbende at aflevere delresultater vedrørende sit arbejde.

Herudover kan der aftales en nærmere tidsplan mellem formanden for kommissionen og Departementet for Fiskeri, Fangst og Landbrug. Formålet er, at Naalakkersuisut senest til efterårsamlingen 2020 skal kunne fremsætte et konkret lovforslag. Naalakkersuisut forventes at orientere relevante udvalg i Inatsisartut om fremdriften i arbejdet med passende mellemrum.

Kommissionens medlemmer:

Formand: Jens Paulsen

Næstformand: Peder Andersen

Uvildigt medlem: Eskild Kirkegaard

KNAPK: Henrik Sandgreen

SQAPK: Erik Lange

SIK: Jess G. Berthelsen

GE: Brian Buus Pedersen

NUSUKA: Gerth B. Lyng

Revisionselskaberne: Knud Østergaard

Grønlands Naturinstitut: Helle Siegstad

Grønlandsbanken: John Jakobsen

Kommunerne: Palle Frederiksen (Paneeraq Olsen udtrådt d. 16. september 2019)

Bilag B. Oversigter over kvoter, indhandling og betaling fra EU på fiskeriområdet

Tabel 4: Havgående kvoter i andre lande tildelt det grønlandske fiskeri, 2014-2019.

Tons	2014	2015	2016	2017	2018	2019
Internationalt						
Blåhvilling ^a	3.481	6.822	4.565	7.268	7.515	6.192
Rejer (Svalbard, fiskedage)	450	450	450	450	450	450
Rejer (3L)	76	0	0	0	0	0
Norge						
Torsk	3.500	3.500	3.500	3.700	4.000	4.000
Kuller	900	900	900	900	900	900
Sej	700	700	700	500	500	500
Bifangstp	260	260	260	300	300	300
Ruslandp						
Torsk	5.325	5.100	5.100	5.050	4.450	4.166
Kuller	500	500	500	500	550	603
Rejer	500	500	500	500	500	500
Bifangst	Max. 10%	Max. 10%	Max. 10%	Max. 10%	Max. 10%	Max. 10%
Færøerne						
Sild	2.100	2.100	2.500	2.500	2.500	3.200
Blåhvilling	5.000	5.500	8.000	13.000	16.000	13.500
Bundfisk (fiskedage)	60	0	0	0	0	0

a. Hele blåhvillingkvoten kan fiskes i færøsk og international zone.

Kilde: APNN.

Tabel 5: Samlet fangstmængde af de vigtigste arter hos den grønlandske flåde, 2014-2018.

Tons	2014	2015	2016	2017	2018
Rejer	83.369	70.289	80.968	87.185	88.754
<i>Havgående</i>	<i>45.287</i>	<i>36.346</i>	<i>40.662</i>	<i>43.983</i>	<i>48.995</i>
<i>Kystnært</i>	<i>38.082</i>	<i>33.944</i>	<i>40.306</i>	<i>43.202</i>	<i>39.758</i>
Hellefisk	38.209	38.191	42.230	38.144	41.051
<i>Havgående</i>	<i>11.464</i>	<i>13.318</i>	<i>11.564</i>	<i>13.402</i>	<i>13.724</i>
<i>Kystnært</i>	<i>26.745</i>	<i>24.873</i>	<i>30.666</i>	<i>24.742</i>	<i>27.327</i>
Torsk	31.117	49.035	56.370	54.303	44.853
<i>Havgående</i>	<i>12.619</i>	<i>23.668</i>	<i>21.747</i>	<i>22.329</i>	<i>21.874</i>
<i>Kystnært</i>	<i>18.497</i>	<i>25.366</i>	<i>34.623</i>	<i>31.975</i>	<i>22.980</i>
Rødfisk – havgående	4.644	4.815	5.371	4.510	3.129
Makrel - havgående	78.382	30.390	36.031	46.568	63.018
Krabber – kystnært	1.683	1.857	1.950	2.210	2.646
Kammuslinger - kystnært	608	627	716	507	699
Stenbider - kystnært	8.106	7.094	4.985	7.384	6.726

Kilde: GFLK og Grønlands Statistik.

Note: Alle fangstmængderne er opgjort i levende vægt.

Tabel 6: Indhandlingsmængder til fiskefabrikker i Grønland, 2014-2018.

Tons	2014	2015	2016	2017	2018
Rejer	42.590	33.788	42.604	42.573	46.648
Hellefisk	30.315	28.191	34.599	28.073	32.007
Torsk	21.035	33.585	40.258	36.076	27.397
Krabbe	1.683	1.857	1.950	2.210	2.646
Stenbider	8.106	7.094	4.985	7.384	6.726

Kilde: Grønlands Statistik.

Note: Alle fangstmængderne er opgjort i levende vægt.

Tabel 7: EU's fiskerirettigheder i Grønland pr. år i perioden 2013-2020.

Art, tons	Protokol 2013-2015	Protokol 2016-2020
Torsk	2.200	1.800
Rødfisk(Pelagisk)	3.000	2.200
Rødfisk(Demersal)	2.000	2.000
Hellefisk, Vest	2.500	2.500
Hellefisk, Øst	4.315	5.200
Rejer, Øst	7.500	5.100
Rejer, Vest	3.400	2.600
Helleflynder, Øst	200	0
Helleflynder, Vest	200	0
Lodde	60.000	20.000
Krabber	250	0
Skolæst, Øst	100	100
Skolæst, Vest	100	100









Tabel 8: Betalingen fra EU fordeles på følgende måde

Mio.kr.	Protokol 2013-2015	Ny protokol 2016-2020
Betaling for kvoter	101,5	97,8
Licensbetaling fra EU redere	11,2	14,2
Sektorstøtte til fiskerierhvervet	20,2	21,7
I alt	132,9	133,6
Reserve til ekstra kvoter ^a	11,2	12,7






a. Reserven kommer kun til udbetaling, såfremt EU får ekstra kvotemængder.

Note: Betalingen er omregnet fra euro til danske kroner ved brug af gennemsnits valutakurs fra 2015-2019.

Bilag C. Oversigt over bestand – status for forvaltning

<i>Bestand</i>	<i>Farvand</i>	<i>Rådgivning</i>	<i>Rådgivning via</i>	<i>TAC/kvoter</i>	<i>Fællesbestand</i>	<i>Forvaltningsplan</i>	<i>Bestandstatus, jf. Figur 6.</i>
Rejer (<i>P. borealis</i>)	Vest	Årligt	NAFO	Ja	Ja. Fællesbestand med Canada	Ja, i praksis, men ikke formelt.	
	Øst	Årligt	NAFO	Ja	Nej	Nej	
Rejer (<i>P. montagui</i>)	Vest	Ingen	NAFO	Ja		Nej	
Hellefisk	Vest - Davisst.	Hvert andet år	NAFO	Ja	Ja. Fællesbestand med Canada	Ja, i praksis, men ikke formelt.	
	Vest - Baffin	Hvert andet år	NAFO	Ja	Ja. Fællesbestand med Canada	Ja, i praksis, men ikke formelt	
	Øst udenskærs	Årligt	ICES	Ja	Ja. Fællesbestand med Island og Færøerne	Nej	
	Diskobugt	Hvert andet år	NAFO	Ja	Nej. Hellefisk i de tre forvaltningsområder kommer fra den udenskærs gydebestand i	Nej	
	Uummanaq	Hvert andet år	NAFO	Ja		Nej	
	Upernavik	Hvert andet år	NAFO	Ja		Nej	

					Vestgrønland, men da de formentlig ikke bidrager til reproduktionen udenskærs, forvaltes de som autonome grønlandske bestande.		
Krabber	Sisimiut	Hvert andet år	GN	Ja	Nej	Nej	?
<i>Indenskærs</i>	Diskobugt	Hvert andet år	GN	Ja	Nej	Nej	?
Torsk	Udenskær Øst	Årligt	ICES	Ja	Nej	Ja	●
	Udenskær Vest	Hvert andet år	ICES	Ja	Nej	Nej	●
<i>Indenskærs</i>	Sis, Nuuk, Qaq	Årligt	ICES	Ja	Nej	Nej	●
Lodde	Vest	Ingen		Ja		Nej	?
	Øst	Årligt	ICES	Ja	Ja. Fællesbestand med Island og Norge.	Ja	●
Makrel	Nordatlanten	Årligt	ICES	Ja	Ja. Fællesbestand med EU, Færøerne, Island og Norge.		●
Sild	Øst	Årligt	ICES	Ja	Ja	Ja	●

					Fællesbestand med EU, Færøerne, Island, Norge og Rusland. Grønland er ikke anerkendt som kyststat.		
Blåhvilling	Nordatlanten	Årligt	ICES	Ja	Ja. Fællesbestand med EU, Færøerne, Island, og Norge. Grønland er ikke anerkendt som kyststat.	Ja	
Pelagisk rødfisk i Irminger havet	Øst	Hvert andet år	ICES	Ja	Ja Fællesbestande med Færøerne og Island. Fiskes delvis i international farvand.	Nej	
Stor rødfisk på Kontinentalsoklen	Øst	Årligt	ICES	Ja	Ja Fællesbestand med Island, Færøerne og EU. Fiskes delvis i international farvand	Ja	
Rødfisk (mentella) på Kontinentalsoklen	Øst	Årligt	ICES	Ja	Nej	Nej	
Rødfisk(Vest) på Kontinentalsoklen	Vest	Hvert tredje år	NAFO	Ja	Nej	Nej	

Plettet og Stribet havkat	Vest	Hvert tredje år	NAFO	Ja	Ja	Nej	?
Laks	Vest	Hvert tredje år	ICES	Ja	Ja	Ja	●
Almindelig skolæst	Vest	Hvert tredje år	NAFO	Ja	Ja	Nej	●
	Øst	Ingen	ICES	Ja	Ja	Nej	?
Stenbider	Vest	Hvert andet år	GN	Ja	Ja	Ja	
Kammusling	Vest	Fra 2004	GN	Ja	Nej		
Uvaq	Vest	Ingen	-	Nej	Nej		?
Helleflynder	Vest	Ingen	-	Nej	Ja		?
	Øst	Ingen	-	Nej	Ja		?
Grønlandshaj	Vest/Øst	Ingen	-	Nej	Ja		?
Ørred	Vest/Øst	Ingen	-	Nej	Nej		?
Polar torsk	Vest/Øst	Ingen	-	Nej			?
Søpindsvin	Vest/Øst	Ingen	-	Nej			?

