



Oceans North Kalaallit Nunaat
Postboks 1433, 3900 Nuuk
Email: contact@oceansnorth.gl

Nuuk, 24. januar 2024

Departementet for Fiskeri og Fangst
Imaneq 1A, 701
Postboks 269
3900 Nuuk

CC:

Departementets officielle email: APN@nanoq.gl

Jens Paulsen: jepa@nanoq.gl

Thomas Rassing: thra@nanoq.gl

Høringsvar vedrørende forslag til Inatsisartutlov om fiskeri

Resumé af ONKNs høringssvar til fiskeriloven

Oceans North Kalaallit Nunaat (ONKN) har valgt at udarbejde et resume af vores høringssvar.

Forslag til Inatsisartutlov om Fiskeri omhandler som bekendt et stort og bredt felt af fiskerierhvervet. ONKN har valgt at fokusere på særligt to temaer i forslaget til Inatsisartutlov om fiskeri, nemlig modellen for omsættelige kvoter i det kystnære fiskeri samt forvaltningsprincipper i henhold til udvalgte konventioner og bilaterale aftaler, som Grønland har tilsluttet sig. Dette beskrives i det følgende.

ONKN har nogle bekymringer vedrørende den foreslåede fiskerilov:

Vi er stærkt bekymrede for, at resultatet af Fiskeriloven i sin nuværende form vil få en ødelæggende indflydelse på samfundene og bygderne i Nordgrønland.

Loven søger at maksimere økonomien i fiskeriet. Som udgangspunkt er der intet galt i, at et samfund ønsker at maksimere sin indkomst på en eller flere ressourcer. Men den økonomiske maksimeringstilgang i fiskeriloven, som vi forstår den, undlader at tage hensyn til den bredere økonomiske virkning af antallet af småfiskere, som ikke længere vil have en vital del af deres økonomi. Dette påvirker igen økonomien i mange lokalsamfund eller bygder, hvor en stor del af de private virksomheder er fangere og fiskere. Da der ikke er nogen bestemmelser, der sikrer, at hver enkelt bygd stadig kan beskæftige fiskere, vil dette bringe bosteders levebrød i fare. Vi sætter spørgsmålstegn ved, om stigningen i den nationale økonomiske produktion er tilstrækkelig til at balancere de deraf følgende sociale og kulturelle omkostninger.

Ud over manglen på bestemmelser, der sikrer bosættninger på kysten, så vil den model, der anvendes til overgangen til ITQ'er, favorisere de fiskere, som tilfældigvis har fisket mest i den sidste periode. Dette system vil til gengæld blive opfattet som uretfærdigt.

Endvidere er fiskeriloven utilstrækkelig i forhold til moderne forvaltningsprincipper inden for fiskeriforvaltning og naturforvaltning. ONKN er bekymrede for, at formål, *anvendelsesområde, definitioner og reguleringsbestemmelser* ikke tilstrækkeligt omfatter moderne principper inden for fiskeriforvaltning, som er velbeskrevet i international ret og politik, hvoraf nogle allerede er



Oceans North Kalaallit Nunaat
Postboks 1433, 3900 Nuuk
Email: contact@oceansnorth.gl

beskrevet i nogle af Naalakkersuisuts strategier - for eksempel Naalakkersuisuts Biodiversitetsstrategi og Naalakkersuisuts arbejde med FN's bæredygtighedsmål. Men også forvaltningsprincipperne i den tiltrådte konvention fra Den Nordvestlige Atlanterhavs Fiskeriorganisation (NAFO).

ONKN anbefaler, at fiskeriloven som minimum indeholder forvaltningsprincipper som:

- forsigtighedsprincippet eller tilgang
- økosystembaseret tilgang til fiskeriforvaltning
- klimaforandringernes påvirkninger

sammen med langsigtet bæredygtighed af fiskebestandene. ONKN anbefaler derfor, at de bekymringer, vi fremhæver i dette dokument, bliver behandlet, inden fiskeriloven er endeligt fastlagt.

Svar til den foreslåede fiskerilov

Først ønsker Oceans North Kalaallit Nunaat (ONKN) at takke Dem for muligheden for at kommentere udkastet til den nye fiskerilov.

Samtidig ønsker vi at give udtryk for vores bekymring om, at selve høringsprocessen er for kort - også selv om høringsperioden i øjeblikket er sat til 8 uger. Der er planlagt store ændringer i fiskerierhvervet, og ONKN anser det for vigtigt, at Naalakkersuisut og Naalakkersuisoq tager sig den nødvendige tid, ikke blot til at forhandle, men sammen med de relevante parter at diskutere den fremtidige struktur for både erhvervet og også for samfundet. Fiskerierhvervet handler ikke alene om profitmaksimering og maksimal udnyttelse af ressourcer. Det er også en vision for, hvordan et samfund bør opbygges, og hvordan man regulerer og opretholder samfund og arbejdspladser langs kysten. Bæredygtighed drejer sig ikke kun om, hvordan en enkelt art skal udnyttes maksimalt. Bæredygtighed handler også om at sikre, at presset på økosystemer, som menneskeheden er så dybt afhængig af, også forvaltes med behørig hensyntagen til hele økosystemets reproduktion og overlevelse i en verden med behov for fødevarer, forurening og klimaforandring, og dermed respekt for og indarbejdelse af de konventioner og bilaterale aftaler, som Grønland har accepteret at være en del af.

Med denne indledning fremkommer ONKN hermed med sit svar til høringen af udkastet til den nye fiskerilov.

Oceans North Kalaallit Nunaat (ONKN) er en miljømæssig "fond" - eller velgørende organisation - og NGO, der fremmer bæredygtig anvendelse af havets levende ressourcer og beskyttelse af havet i samarbejde med grønlandske interessenter såsom organisationer, lokalsamfund og forskere. Vi har gennemgået udkastet til fiskeriloven. Vores svar indeholder kommentarer til nogle udvalgte temaer i lovudkastet, og et resumé over ONKN's hørings svar udgør ligeledes en del af vores høringsbrev.

ONKN har følgende bekymringer angående den foreslåede fiskerilov:

Loven søger at maksimere økonomien i fiskeriet. Men den tilgang tager ikke højde for den bredere økonomiske indvirkning for antallet af mindre fiskere, som ikke længere har en vital del af deres økonomi. Dette påvirker igen økonomien i mange mindre samfund, hvor en stor del af de private virksomheder er jægere og fiskere. Idet der ikke er bestemmelser, der sikrer, at hver bygd stadig kan fastholde fiskere, vil dette bringe hele samfunds levebrød i fare. ONKN betvivler om stigningen i det økonomiske udbytte er tilstrækkelig til at opveje de resulterende sociale og kulturelle omkostninger.

Ud over manglen på bestemmelser der sikrer individuelle bebyggelser, vil den model, der anvendes til at overgå til ITQ'er (individuelle omsættelige kvoter) favorisere de fiskere, der har fisket mere på det seneste. Dette bliver på den anden side opfattet som uretfærdigt.

Indledning

Fiskeri, der er vores væsentligste økonomiske drivkraft, påvirker alle dele af den grønlandske kultur og samfund. Som offentlig og potentielt fornyelig ressource skal bæredygtig forvaltning af fiskeriet

til gavn for vores samfund ses som en samfundsmæssig forpligtelse, både for nuværende og kommende generationer. Som sådan er det at udvikle og indføre en ny fiskerilov måske et af de væsentligste lovgivningsinitiativer, der er taget af Naalakkersuisut.

Hvad angår vores kommentarer her har vi gennemgået både teksten i lovforslaget, det forklarende dokument samt nøje fulgt relevante kommentarer i de grønlandske medier. Vi har endvidere gransket Fiskerikommissionens rapport (2021) og de 23 rapporter, der er udarbejdet fra 2019 til 2021. Desuden har vi foretaget en bred gennemgang af den internationale juridiske og politiske kontekst for bæredygtig forvaltning af fiskeriet, beskyttelse af biodiversitet og støtte til fiskeri i lille målestok samt de samfund, de er afhængige af.

ONKN støtter behovet for en ny fiskerilov

Vi er fortsat bekymrede over manglen på moderne og ansvarlige rammer for forvaltning af kystfiskeri, og vi bemærker især vanen med at fastsætte kvoter, som ligger et godt stykke over videnskabens råd, hvilket på lang sigt fortsat bringer fiskeriet i fare. Desuden er vi bekymrede over den indvirkning, som klimaændringerne har på fremtidens fiskeri og behovet for effektive værktøjer til forvaltning af fiskeriet, som kan være med til at planlægge disse ændringer og disses indvirkning på lokalsamfundene. Vi er også bekymrede over den foreslåede overgang til et ITQ-system til kystfiskeri, og vi kommer med flere eksempler på problematiske konsekvenser, hvis det implementeres i den foreslåede form. Selv om maksimering af de langsigtede økonomiske fordele ved fiskeriet bestemt er et positivt mål for samfundet, bør en sådan maksimering ikke gennemføres uden hensyntagen til en retfærdig fordeling af fordele og andre gyldige, samfundsmæssige faktorer, herunder lokalsamfundenes og miljøets trivsel. Indførelsen af ITQ-systemer straffer ofte dem, der er mest afhængige af fiskeriet, på bekostning af små lokalsamfund.

Vi mener, at der er behov for mere tid og en større indsats for at undersøge alternative eller "hybride" ordninger for fordeling af kvoter, som kan beskytte fiskere i mindre målestok og små fiskersamfund. ONKN anerkender også, at mange fiskere også er fangere. Økonomien ved jagt i Grønland er forbundet med økonomien ved fiskeri. Desuden er mange af de fiskede arters trivsel også forbundet med erhvervsfiskeriets trivsel. Dette indbyrdes forhold er ikke medregnet i denne lov. Til trods for vores alvorlige bekymringer over både lovforslaget og den proces, der har ført til dette øjeblik, er der mange paragraffer i lovforslaget, som, hvis de implementeres korrekt og ændres, hvis det er nødvendigt, forbedrer bæredygtigheden i Grønlands fiskeri og fiskersamfund.

Generelle bekymringer

Vi er i øjeblikket vidne til protester fra fiskerisamfundet i dagene op til fristen den 24. januar for den offentlige høring. Mange af disse fiskere argumenterer for, at der er behov for mere tid til at forstå den nye lovgivning og dens indvirkninger på både fiskeriet som samfundet som helhed. ONKN er enig.

Det nuværende lovforslag blev præsenteret for offentligheden kort før juleferien. Udkastet foreslår radikale ændringer i kystfiskeriet (hvor vi ser den største deltagelse af arbejdskraft, og hvor vi forventer den største, potentielle omvæltning for arbejdskraften).

Ud fra et socialt og kulturelt perspektiv er det vores opfattelse, at lovgivningen, som den er foreslået, bringer de lokalsamfund, der er forbundet med fiskeriet, i fare. Vi er bekymrede over, at der ikke synes at foreligge en tilstrækkelig analyse, planlægning eller afbødning for sådanne ændringer, og på baggrund af nylige udtalelser fra vigtige interessenter er vi overbevist om, at en ægte offentlig dialog først startede, da den foreslåede fiskerilov blev offentliggjort. Vi er overbeviste om, at Grønland risikerer at stå over for et alvorligt demokratisk problem, hvis de væsentlige interessenter samt offentligheden ikke i tilstrækkelig grad inddrages i dialogen, før de endelige politiske beslutninger træffes og den foreslåede lov vedtages.

Som den foreligger i udkast og i sin fortolkning giver denne lovgivning og ledsagende forklarende tekst ikke tilstrækkelige værktøjer til at beskytte vores marine økosystemers generelle økologiske integritet og sikre, at kystfiskeriet og fiskerne samt de lokalsamfund, der er afhængige af kystfiskeriet i mindre målestok, bliver beskyttet.

Ud fra et perspektiv om biologisk bæredygtighed er der ingen inddragelse af moderne principper for fiskeriforvaltning. At opnå biologisk bæredygtighed hvad angår begge disse ressourcer og deres relaterede økosystemer bør være klart formuleret i loven, og anvendelse af moderne principper for fiskeriforvaltning, såsom tilgange baseret på forsigtighed og økosystemet. Disse forbedringer skal være en del af lovgivningen. Undladelse af tilstrækkelig støtte til fiskersamfundene, at lære af erfaringerne fra andre kystfiskerier og sikre uafhængig videnskab og sikring af forvaltning vil være en tabt mulighed for Grønland og det grønlandske samfund.

Vi kommer med følgende, mere detaljerede kommentarer og anbefalinger, som vi indtrængende opfordrer Naalakkersuisut om at overveje, før denne lov vedtages. Vi har haft fokus på to væsentlige elementer, biologisk bæredygtighed og indvirkningen fra individuelt omsættelige kvoter på lokalsamfundene og ressourcen.

ANBEFALINGER

Biologisk bæredygtighed

- Vi er bekymrede over, at kapitel 1, *Formål, omfang, definitioner og lovbestemmelser*, ikke omfatter moderne principper for fiskeriforvaltning, som er godt samordnet i international lovgivning og politik.
- Vi **anbefaler**, at i stykke 3 i loven, og “der skal lægges vægt på” bør styrkes til “forhold, der skal overvejes ved al beslutningstagning i forbindelse med denne lov” og ud over de nævnte elementer skal følgende medtages:
 - forsigtighedsprincip eller -tilgang
 - en tilgang til forvaltning af fiskeriet på baggrund af økosystemer
 - indvirkningerne af klimaændringer
- Vi anerkender, at bilaterale og internationale aftaler er medtaget, men uden de specifikke elementer i disse aftaler, som i vidt omfang er medtaget i fiskerilovgivning og politik globalt set, vil der være usikkerhed og mangel på ansvarlighed ved disse principper. Som et alternativ til tilføjelser til kapital 1, stk. 3, anbefaler vi, at der tilføjes en paragraf om "principper" i kapitel 1. Uanset om disse forhold føjes til stk. 3 eller et nyt stykke, skal de også medtages i paragraf 1, stk. 3 (definitioner), og at definitionerne omfatter dem, som er relevante i international lovgivning, rammer og vejledning, der omfatter, men ikke er begrænset til:

- [UNFSA \(især artikel 5 og 6\)](#)
- [Konventionen om Organisationen for Fiskeriet i det Nordvestlige Atlanterhav \(NAFO\)](#)
- FN's verdensmål for bæredygtig udvikling, især [Mål 14 Livet i havet](#) + Naalakkersuisuts arbejde med FN's verdensmål for bæredygtig brug: <https://www.anguniakkavut.gl/>
- [2022 Global ramme for biodiversitet \(og fiskerirelaterede mål\)](#) + Naalakkersuisuts strategi for biodiversitet: [lit_nr_29-2003_dk \(nunalerineq.gl\)](https://www.nunalerineq.gl/lit_nr_29-2003_dk)
- [Organisationen for fiskeri og landbrugs frivillige retningslinjer til sikring af fiskeri i mindre målestok \(https://www.fao.org/voluntary-guidelines-small-scale-fisheries/en\)](#)
- Vi sætter pris på, at gennemsigthed er medtaget i kapitel 1, § 3, stk. 9, men vi **anbefaler**, at dette særskilt håndterer gennemsigthed i beslutningstagning.
- Generelt set er der manglende medtagelse af bredere foranstaltninger til beskyttelse af biodiversiteten, herunder fiskeriets indvirkning på arter, som ikke er mål, blandt andet havfugle og hajer. Vi anbefaler, at der henvises til, hvordan den nye fiskerilov er medvirkende til, at Grønland opfylder forpligtelserne i henhold til den globale ramme for biodiversitet, og hvordan loven kan bidrage til den nationale strategi for biodiversitet såvel som handlingsplaner i henhold til Konventionen om biologisk diversitet. Elementer kunne omfatte forpligtelser til at reducere bifangster, etablering af foranstaltninger til beskyttelse af habitater og lukkede områder, begrænsning af fiskeri med bundtrawl til bestemte områder, blandt andre foranstaltninger. Naalakkersuisut kunne drage fordel af at konsultere handlingsplaner i forbindelse med den nationale strategi for biodiversitet.
- Vi bemærker, at andre lande i tilstødende tempererede og arktiske økosystemer for nylig har opdateret deres fiskerilovgivning og medtaget nogle eller alle disse principper. Listen over lande omfatter: Canada (opdateret lovgivning i 2019), Storbritannien og Norge.
- Desuden ville henvisning til overholdelse af Bæredygtighedsmålene være en positiv tilføjelse, idet disse henviser til både miljømæssig og social bæredygtighed - Naalakkersuisut kunne drage fordel af at konsultere det igangværende arbejde for at opdatere Grønlands bæredygtighedsmål.
- § 21 (bemyndigelse til at standse fiskeriaktivitet): bør indeholde en bestemmelse om at standse fiskeri, i overensstemmelse med et forsigtighedsprincip, hvis et sådant fiskeri kan medføre skade på den pågældende bestand, og andre værdifulde komponenter i økosystemet eller generel økologisk integritet.
- Planlægning af forvaltning: §§ 16 og 17 løser ikke de grundlæggende problemer, som findes i den nuværende ordning (f.eks. regeringen kan afvige fra TAC (samlet tilladt fangstmængde) efter "at have konsulteret" videnskabelig rådgivning. Til denne paragraf **anbefaler** vi, at der medtages planer om genopbygning, som skal være på plads, når en bestand er faldet til under et bestemt niveau, som normalt defineres af dens grænsereferencepunkt i henhold til et MSY-system (maksimal bæredygtig fangst) (figur 1). Vi bemærker, at dette kræver tilstrækkelige og pålidelige videnskabelige oplysninger om bestandens status. Denne tilføjelse ville yderligere beskytte bestandens bæredygtighed mod politiske beslutninger om tildeling af kvoter og ville opstille klare regler og forventninger til, hvad fiskere kan forvente, når en bestand er i tilbagegang og har nået et vist niveau. Canada har [udarbejdet nyttig vejledning](#) om udvikling af genopbygningsplaner baseret på moderne principper om forvaltning af fiskeriet og erfaringer fra andre jurisdiktioner.

ONKN er fortsat meget bekymret over den fortsatte tilladelse af kvoter, der ligger en del over den

videnskabelige rådgivning for hellefisk, og har fremlagt nye data herom i tabel 1, med oplysninger fra NAFO SCR Doc 23/030, 23/028, 23/033 (kommercielle fangster) + juni 2022 NAFO SC Advice. Vi opmuntres ved at se kravene til forvaltningsplaner i udkastet til fiskeriloven, men der kræves flere oplysninger om, hvad disse planer skal indeholde.

Tabel 1. Årligt godkendt fangst for 2022, anbefalet kvote på baggrund af videnskabelige råd fra Organisationen for Fiskeriet i det Nordvestlige Atlanterhav (NAFO) og tilstedeværelse eller fravær af forvaltningsmål og referencepunkter for hellefisk i kystnært fiskeri i Grønland, del 1.

Område	2022 Fangst i tons	2023/2024 NAFO Scientific Advice	krævet procentuel reduktion	Forvaltningsmål	Referencepunkter	Noteroter
1A Upernavik	7738	6070	21,5 %	ingen	ingen	Reduktion i tidligere råd for at tage højde for fortsat reduktion i gennemsnitsstørrelsen af enkelte fisk.
1A Uummannaq	9007	5153	42,8 %	ingen	ingen	Reduktion i tidligere råd for at tage højde for fortsat reduktion i gennemsnitsstørrelsen af enkelte fisk.
1A Disko Bay	10325	5215	49,5 %	ingen	ingen	Reduktion i tidligere råd for at tage højde for fortsat reduktion i gennemsnitsstørrelsen af enkelte fisk.
1 BC kystnært	?	må ikke overskride 200	?	ingen	ingen	Ingen undersøgelsesdata, ingen kommercielle data fremsendt

Social bæredygtighed og samfundets bæredygtighed

Det er ONKN's opfattelse, at de mennesker, som lever tættest på ressourcen, skal have mest gavn af den. Det kendes som princippet om nærhed og er blevet anvendt i andre jurisdiktioner for at sikre, at kystsamfund drager økonomisk og kulturel fordel af de ressourcer, som er tættest på, hvor de bor. Det burde følge, at disse samfund således er de bedste forvaltere af ressourcen, såfremt de får bæredygtige rammer til forvaltning, som sikrer, at presset på fiskeriet mindskes, når en fiskebestand begynder at falde, således at den kan komme sig inden for en biologisk relevant tidsramme. I andre lande er der også et princip om "ejer-leder" for kystfiskeri, der mindsker potentialet for koncentration af kvoter. Dette sikrer maksimal fordel af fiskeriet for de enkelte familier frem for selskaber eller koncentrerede enheder.

Når ITQ'er eller fangstandele er blevet promoveret som en mekanisme til at lægge større ansvar for forvaltning på den enkelte kvoteindehaver, kan en løsning på ikke-bæredygtigt olympisk fiskeri, som måske ikke maksimerer markedsmuligheder og kan føre til fiskeri under usikre forhold, kan de også have negativ indvirkning på lokalsamfund, medføre koncentrationer af kvoter, høje lejeudgifter, og der er ingen garanti for at medføre miljømæssigt bæredygtigt fiskeri. ITQ'er bør ikke anses for at være en erstatning for forsigtig beslutningstagning, som bygger på videnskab og er blevet oplyst af lokal viden. Vi har gennemgået de foreslåede ændringer og fremlagt bevis for problemerne med den foreslåede ITQ-ordning, kvotelofter og indvirkning på lokalsamfund.

Hvad angår grænserne for kvoteandele fastsat i paragraf 32 (maksimale kvoteandele) har vi alvorlige bekymringer. Grænsen for kvoteandele på det kystnære fiskeri efter hellefisk er ikke matematisk mulig, når de samlede bestandskvoter kan ændres separat. Dette sker, fordi en kvote beregnes som en del af den samlede kvote i område 47, men loftet på 2,5 % defineres som 2,5 % af hver af 3 særskilte bestande. Hvis kvoten for et område bevæger sig op eller ned uafhængigt af de andre, overskrider nogle fiskere deres loft helt uden at have handlet med kvoter (jf. bilag 2).

Dette peger også på et generelt princip om, at når bestande af samme art forvaltes uafhængigt af hinanden, skal ITQ'en følge bestanden. Hvis dette princip ikke overholdes, vil det gøre det umuligt at flytte fiskere mellem områder uden at ændre kvoten som følge af, at fiskerne flytter, i stedet for biologi (jf. bilag 1).

Kvoteloftet på 2,5 % er højere end Fiskerikommissionens forslag på 0,2-0,6 %. Noget af dette skyldes, at de 2,5 % beregnes i hvert af de 3 områder. Det er ikke klart, hvordan loftet er fastsat på tværs af bestanden.

Modellen for overgang til ITQ har nogle uheldige konsekvenser: Fordi hver fiskers andel af ikke-ITQ-kvoten beregnes på baggrund af de bedste 3 ud af de seneste 5 års fiskeri, vil alle fiskere, der har fisket mere end sædvanligt de seneste par år, blive tilskyndet til at skifte til ITQ. Dette skaber en tilstrømning mod ITQ, hvor de fiskere, der tilfældigvis fisker mest på det seneste, får en uretfærdig fordel, og resultatet bliver ulighed. Denne effekt beskrives nærmere i bilag 1 og 2. Vi ved fra andre regioner, at valg af tidsrum og fangster har en negativ virkning på fiskere, som fisker i mindre målestok, og har en tendens til at gavne dem, der har større både og mere effektive fiskeredskaber.

Desuden har vi bekymringer over den foreslåede ændring af indkøbsforpligtelsen fra 25 % pr. fartøj til 25 % af selskabets samlede fangst. Hvis princippet indføres, betyder det sandsynligvis et fald i

det samlede indkøb og påvirker dermed beskæftigelsen på indkøbsstederne negativt og medfører mangel på indkomst i mange lokalsamfund i Nordgrønland (jf. kronik i Sermitsiaq nr. 1, 5. januar 2024: "Where and how to live in the Greenland of the future" (Martin Reinhardt et al.). Resultatet af ændringerne i krav til salg betyder, at der bliver færre forarbejdningsjob i lokalsamfundene, og disse job bliver mere koncentrerede over tid.

Ved implementering af et ITQ-system er der nogle vigtige overvejelser baseret på erfaringer fra andre jurisdiktioner, hvor ITQ'er er blevet indført for at reducere kapaciteten i fiskeindustrien og angiveligt opnå bedre forvaltning og forbedret bevarelse af ressourcen. Disse anbefalinger afspejles i gennemgang af ITQ-systemer (Sumaila, 2010), og der blev også foreslået mange advarsler (Sermitsiaq nr. 1, 5. januar 2024: "Where and how to live in the Greenland of the future" (Martin Reinhardt et al.). Vi opfordrer Naalakkersuisut til at tage disse i betragtning, så de samme fejl ikke gentages i Grønland, og at passende sikkerhedsforanstaltninger anvendes.

ITQ-systemer skal understøttes af uafhængig, videnskabelig rådgivning og overholdelse af denne rådgivning ved fastsættelse af kvoter. Tilstrækkelig overvågning, kontrol og tilsyn skal være på plads. Vi noterer os forpligtelsen til at indsamle fiskeridata i kapitel 12 og opfordrer Naalakkersuisut til at sikre, at der er gode datasystemer på plads, for at øge fiskernes tillid til, at deres oplysninger indarbejdes i vurderingen af bestande og niveauer for fiskeridødelighed. For fiskeri i mindre omfang er det væsentligt at validere vurderingen af bestande med lokal viden.

Indehavere af kvoter bør altid være fiskere for at forhindre "slipper skippers" (skippere af navn) og sikre, at der ikke er urimelige incitamenter til at akkumulere kvoter. Vi anerkender grænserne for procentvis ejerskab af kvoter i loven og opfordrer til en tilstrækkelig analyse for at sikre, at disse procentsatser fortsat understøtter maksimal gavn af fiskeressourcer for grønlandske borgere og individuelle medlemmer af samfundet. I nogle fiskerier kan bekymringer om lighed afhjælpes ved at tildele ITQ'er til "lokalsamfund" i form af kvoter, der kan overdrages inden for lokalsamfundet (CTQ'er), og der kan oprettes banker med tilladelser, og kvoter kan tilknyttes særskilte regioner. En anden mulighed er at tillade oprettelse af kvote-kooperativer, hvor et kooperativ kan have samme mængde kvoter som antallet af fiskere, der deltager i kooperativet. Med sådanne ordninger på plads kan fordelene af den økonomiske effektivitet af ITQ'er opnås, mens deres negative sociale indvirkninger minimeres. Vi anbefaler, at Naalakkersuisut overvejer at begrænse fiskeriet til medlemmer af lokalsamfundet, som støder op til et område, der afhænger af arten. I den grønlandske specifikke kontekst og baseret på de foreslåede kvoteprocenter anbefaler ONKN, at det vil være en fordel, såfremt et kooperativ får tilladelse til at eje en kvoteandel, som er større end den ellers tildelte kvoteandel. Det forudsætter, at hver fisker i kvote-kooperativet maksimalt får tilladelse til at fiske en andel, som er lejet af kooperativet, svarende til kvoteloftet. Dermed må kooperativet maksimalt eje en andel, der svarer til antallet af andelshavere ganget med loftet.

Moderne principper for forvaltning af fiskeriet skal, som nævnt ovenfor, anvendes til at støtte et ITQ-system. Det omfatter en forsigtig tilgang og en økosystemmæssig tilgang til forvaltning. Regler om fangstkontrol og tærskler for genopbygning er også vigtige for at reducere og ideelt set eliminere politisk beslutningstagen, når der skal træffes en vanskelig beslutning for at reducere fangstraterne, så en bestand kan genoprettes. Særlige elementer kan omfatte at sikre, at videnskabelig rådgivning følges og ikke overskrides, at beskytte vigtige områder med fiskehabitat og høj biodiversitetsværdi, og tage hensyn til interaktionen mellem rovdyr og byttedyr i forbindelse med foderfiskeri. Lukkede områder og begrænsninger på fiskeriet i gydesæsonen samt protokoller

for småfisk bør også implementeres. Hvor fritidsfiskeri er tilladt, bør estimater af fiskeridødeligheden fra dette fiskeri indarbejdes i de samlede estimater af, hvad fiskeriet optager.

Med andre ord kan indretningen af ITQ-systemet tilpasses, således at det direkte gavner kystsamfundene. Men det kræver, at man er opmærksom på de sociale og økonomiske konsekvenser, som ITQ medfører i sin "rene form". Og det kræver, at Naalakkersuisut ønsker at forebygge disse risici.

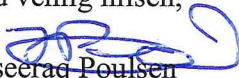
Maksimering af økonomiske fordele over for maksimering af socioøkonomiske fordele: Det nuværende udkast og kommentarerne forveksler maksimering af økonomiske fordele med maksimering af socioøkonomiske eller samfundsmæssige fordele. Strategier der søger at øge økonomisk effektivitet, produktivitet og rentabilitet, kan naturligvis føre til øgede socioøkonomiske fordele. Dog kan en tilgang, der ikke tager højde for både økonomiske og sociale fordele, føre til utilsigtede og potentielt skadelige sociale og miljømæssige konsekvenser.

God fiskerilovgivning skal sikre økonomisk rentabilitet, men skal også give positive resultater hvad angår social velfærd, udvikling af lokalsamfund, retfærdighed og miljømæssig bæredygtighed. Dette kan omfatte jobskabelse, bekæmpelse af fattigdom, social inklusion, miljøbeskyttelse og bevarelse af kultur. En reform af fiskeriet skal tage højde for langsigtet bæredygtighed og trivsel hos en bredere gruppe interessenter ud over de direkte deltagere i fiskeriet, herunder lokalsamfund, ansatte og fremtidige generationer.

Der er mange vigtige temaer at diskutere i udkastet til fiskeriloven. De ovenfor nævnte temaer var dem, der var mest presserende for ONKN at kommentere. Vi står altid til rådighed for afklaring og dialog, hvis Naalakkersuisut ønsker at diskutere ONKN's høringssvar og resten af fiskeriloven med os.

Vi efterlyser en bred debat om de mange uklarheder i loven og om alternativerne til rene ITQ'er, da indførelsen af disse i praksis ikke kan omgøres og ikke kan adskilles fra spørgsmålet om, hvor og hvordan man skal leve i Grønland i fremtiden. Endelig skal vi altid huske, at udnyttelse af fiskeriet ikke alene påvirker en bestemt fiskebestand: Langsigtet effektiv forvaltning af fiskeriet kræver en økosystemisk tilgang for at beskytte vores nationale skat - et sundt hav lige uden for vores dør.

Med venlig hilsen,



Jenseeraq Poulsen

Direktør, Oceans North Kalaallit Nunaat (ONKN)

e-mail: jenseeraq@oceansnorth.gl

Bilag 1: Område 47 – U hensigtsmæssige konsekvenser af omsættelige kvoter og olympisk fiskeri.

Bilag 2: Teknisk analyse af IOK forvaltningsmodel.

Bilag 1

Område 47 – U hensigtsmæssige konsekvenser af omsættelige kvoter og olympisk fiskeri.

Det kan være en udfordring at finde den mest hensigtsmæssige forvaltningsmodel for fiskeriet til gavn for den enkelte fisker, til gavn for samfundet og til sikring af den biologiske mangfoldighed – og særligt i forhold til en økosystembaseret fiskeriforvaltningsmodel.

I dette appendix vil ONKN særligt fokusere på område 47, der som bekendt er særligt kendetegnet ved en forvaltningsmodel, som indeholder såvel olympisk fiskeri og omsættelige kvoter.

Udkastet til den nye fiskerilov lægger op til, at olympisk fiskeri på sigt skal udfases. Men det er ikke nærmere angivet hvornår. Ligesom der åbnes op for, at der i en ikke nærmere afgrænset periode skal være muligt frivilligt at vælge den ene eller anden model.

Såfremt forvaltningsmodellen sigter efter at modellen både skal være bæredygtig for fiskeressourcerne, økosystemer og for den enkelte fisker, så er der indbygget nogle uhensigtsmæssigheder i modellen som kræver opmærksomhed. Bemærkninger til fiskeriloven berører ikke disse uhensigtsmæssigheder.

ONKN har valgt at synliggøre disse ved brug af matematiske modeller, og området som særligt er i fokus, er område 47.

Område 47 består af 3 forskellige bestande af hellefisk og omhandler Disko bugten, Uummannaq, og Upernavik. Hvert område har deres egen kvote, som kan svinge op og ned uafhængigt af de andre.

Både de eksisterende regler og de foreslåede nye regler har nogle matematiske faldgruber, som gør at reglerne i praksis ikke kan følges.

Det eksisterende system

I det eksisterende system findes der to typer licenser. Fartøjs licenser som har en kvote og så jollefiskere, der deltager i det olympiske fiskeri. Kvoten er delt med ca. halvdelen til hvert segment.

Faldgruben opstår fordi en licens eller kvote gælder i hele område 47.

Via en matematisk modelberegning viser vi, hvordan denne faldgrube kan synliggøres ved hjælp af et tankeeksperiment.

Hvis vi for nemheds skyld antager, at alle 3 områder har 5 fartøjskvoter, 10 olympiske fiskere, og 100 enheder kvote (de præcise tal er ikke vigtige).

Område	Kvote	IOK Kvote	Olympisk Kvote	IOK Fiskere	Olympiske Fiskere	IOK Kvote pr. fisker	Olympisk Kvote pr. fisker
Disko	100	50	50	5	10	10	5

Uummannaq	100	50	50	5	10	10	5
Upernavik	100	50	50	5	10	10	5
Total	300	150	150	15	30		

I første omgang gennemgår vi eksemplet via det eksisterende system. Her opstår faldgruben, hvis en IOK fisker ønsker at flytte hele eller dele af sin kvote til et andet område. Hvis en IOK fisker fx ønsker at flytte hele sit fiskeri fra Disko Bugten til Uummannaq, så er det lovligt ifølge de nuværende regler. Det giver i den eksisterende forvaltningsmodel 3 forskellige muligheder:

- 1 Udvid kvoten i Uummannaq
- 2 Tag kvoteandelen fra IOK fiskeriet i Uummannaq
- 3 Tag kvoteandelen fra det olympiske fiskeri i Uummannaq

1: Hvis kvoten i Uummannaq bliver udvidet og taget fra kvoten Disko bugten.

Område	Kvote	IOK Kvote	Olympisk Kvote	IOK Fiskere	Olympiske Fiskere	IOK Kvote pr. fisker	Olympisk Kvote pr. fisker
Disko	90	50	50	5	10	10	5
Uummannaq	110	50	50	6	10	10	5
Upernavik	100	50	50	5	10	10	5
Total	300	150	150	15	30		

Men dette harmonerer ikke med, at kvoterne for de 3 områder fastsættes hver for sig.

2: Den flyttede kvote tages fra IOK forvaltningsmodellen.

Område	Kvote	IOK Kvote	Olympisk Kvote	IOK Fiskere	Olympiske Fiskere	IOK Kvote pr. fisker	Olympisk Kvote pr. fisker
Disko	100	50	50	4	10	12,5	5
Uummannaq	100	50	50	6	10	8,33	5
Upernavik	100	50	50	5	10	10	5
Total	300	150	150	15	30		

Det betyder, at IOK-fiskerne i Disko bugt teknisk set får sat kvoten op, medens IOK fiskerne i Uummannaq får sat kvoten ned. Det er så vidt vi forstår de gældende reglerne ikke lovligt, fordi kvoteandelen bliver taget fra IOK fiskerne i Uummannaq.

3: Den flyttede kvote tages fra det olympiske fiskeri forvaltningsmodel:

Område	Kvote	IOK Kvote	Olympisk Kvote	IOK Fiskere	Olympiske Fiskere	IOK Kvote pr. fisker	Olympisk Kvote pr. fisker
Disko	100	40	60	5	10	10	6
Uummannaq	100	60	40	5	10	10	4
Upernavik	100	50	50	5	10	10	5
Total	300	150	150	15	30		

ONKN er ikke bekendt med, hvorledes forvaltningen af den type problematik er blevet håndteret indtil nu. Men vi synes, at kunne vise, at der nogle faldgruber i den eksisterende forvaltningsmodel

Den nye forvaltningsmodel

I udkastet til den nye fiskerilov har den nye forvaltningsmodel samme faldgrube som i den eksisterende forvaltningsmodel. Hertil er der ibygget den faldgrube, at en IOK-ejer kan komme til at overskride sin højeste lovlige kvoteandel uden at have hverken købt eller solgt kvoteandele.

Dette vil vi vise med næste model. I det følgende eksempel antager vi, at hele kvoten er en IOK-kvot og at hver fisker har den maksimale kvoteandel. Faldgruben opstår så længe mindst en IOK-ejer har den maksimale kvoteandel.

I begyndelsen har alle samme kvote og samme kvoteandel – se i tabellen nedenfor

Område	Kvote	Total IOK ejt i område	Kvote pr fisker	Antal fiskere	Procent total Kvoteandel	Procent Kvoteandel I området pr fisker
Disko	300	300	7,5	40	0,83%	2,5%
Uummannaq	300	300	7,5	40	0,83%	2,5%
Upernavik	300	300	7,5	40	0,83%	2,5%
Total	900					

Sådan som ONKN forstår lovudkastet og dertil hørende bemærkninger, så har en IOK ejer stadig mulighed for at fiske i hele område 47. Derfor er IOK-en en procentdel af den samlede kvote. Samtidig er kvoteloftet på 2,5 % af kvoten i det område man fisker. Dette fremgår af bemærkningerne til §32 stk. 3

Hvis vi nu forudsætter, at ingen hverken køber eller sælger kvoter, men at kvoten i et af områderne bliver sat ned. Vi bruger her eksemplet med IOK-fiskeren, som flytter sin kvote fra Disko Bugten til Upernavik – som derved bliver sat ned til 200. Herved bliver regnestykket i forvaltningsmodellen således.

Område	Kvote	Total IOK ejt i område	Kvote pr fisker	Antal fiskere	Procent total Kvoteandel	Procent Kvoteandel I området pr fisker
Disko	300	266	6,66	40	0,83%	2,22%
Uummannaq	300	266	6,66	40	0,83%	2,22%
Upernavik	200	266	6,66	40	0,83%	3,33%
Total	800					

Nu har fiskerne i Upernavik hver en 3,33% kvoteandel af Upernavik kvoten. Og deres samlede kvote er nu 266, medens den samlede kvote i Upernavik er 200. Det vil sige, at fiskerne ikke længere kan opfiske deres kvote i Upernavik, men er nødt til at flytte deres fiskeri sydpå.

Modsvarende, hvis kvoten i Upernavik går op i stedet for ned, oplever vi følgende:

Område	Kvot	Total IOK ejet i område	Kvot pr fisker	Antal fiskere	Procent total Kvotandel	Procent Kvotandel I området pr fisker
Disko	300	333,3	8,33	40	0,83%	2,78%
Uummannaq	300	333,3	8,33	40	0,83%	2,78%
Upernavik	400	333,3	8,33	40	0,83%	2,08%
Total	1000					

Nu er det fiskerne i de øvrige områder der har for store kvoteandele. Bemærk at fiskerne nu bryder loven uden at have hverken købt eller solgt kvoteandele.

Samtidigt med dette er den samlede kvote ejet af fiskere i Upernavik nu 333,3 Det vil sige at kvoteejerne ikke kan opfiske den samlede kvote i Upernavik, de øvrige områder har også en samlet kvote på 333,33, men må kun fiske 300 i deres område. Det må alt andet lige betyde, at fiskerne i Disko Bugten og i Uummannaq bliver nødt til at sejle til Upernavik for at opfiske deres egne kvoter. Fiskerne har dog ingen mulighed for at sælge deres kvote til en fisker i Upernavik, fordi vedkommende har overskredet sin maksimale ejerandel. De viste beregninger viser, at der er nogle faldgruber i forvaltningsmodellen, som vi antager ikke har været hensigten.

En måde at undgå disse faldgruber er, at forvaltningsmodellen splitter område 47 op i 3 områder – med hver deres licenser og hver deres kvoter.

Bilag 2

Teknisk analyse af IOK forvaltningsmodel

ONKN har sat sig for at foretage en teknisk konsekvensanalyse af IOK forvaltningsmodellen via nogle tænkte eksempler.

Den tekniske analyse beregner hver fiskers retfærdige andel af den totale kvote ved at give hver fisker en referencemængde. Den referencemængde beregnes som gennemsnittet af de 3 bedste år vedkommende har fisket i løbet af de sidste 5 år. Herefter bliver referencemængden så divideret med den totale referencemængde for alle fiskere.

Det skal bemærkes, at i starten får ingen fisker sin referencemængde som kvote. Det skyldes at referencemængderne altid er større end gennemsnitsfangsterne, og vil derfor tilsammen være større end den totale kvote. Det er ikke et matematisk problem, men kan give anledning til misforståelser hvis det ikke bliver beskrevet rigtigt.

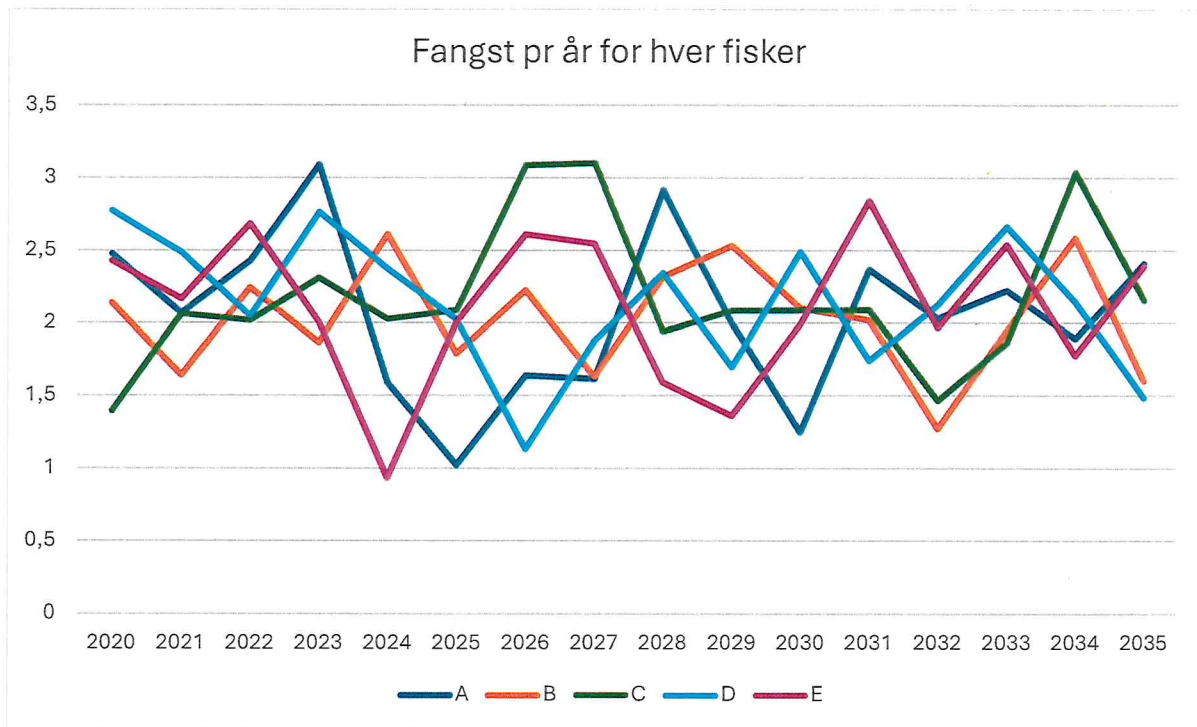
Metoden er i sig selv forståelig og nogenlunde retfærdig. Problemet opstår, hvis ikke alle ønsker at gå over til IOK med det samme. Ifølge lovforslaget kan de fiskere der ønsker det overgå til IOK senere gøre det. I det tilfælde bliver deres referencemængde beregnet på det tidspunkt hvor de vil overgå til IOK. Det er ikke helt klart hvordan forvaltningsmodellen vil håndtere det, men ONKN går ud fra at det skal ske ved overgangen til et nyt kvote-år.

Vi går ud fra at når en eller flere fiskere vil overgå til IOK bliver alle endnu ikke konverterede fiskeres referencemængde beregnet, hvorefter de fiskere der ønsker at overgå til IOK får en IOK der svarer til deres proportion af referencemængderne ganget med den resterende kvote.

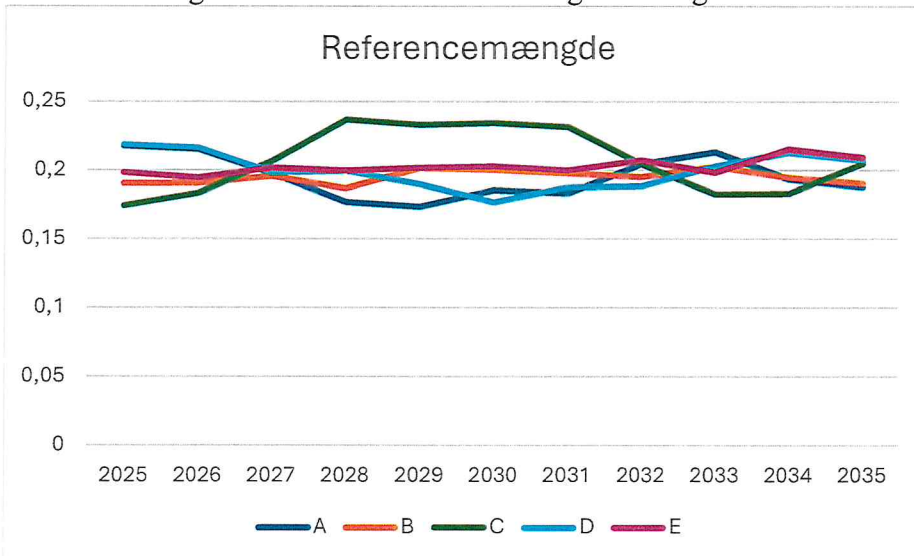
Det resulterer i et system, hvor fiskere bliver tilskyndet til at skifte, så snart de har haft et par gode år.

Vi kan illustrere det på følgende måde:

Lad os sige at vi har 5 fiskere der gennemsnitligt fisker det samme, men med en vis variation.

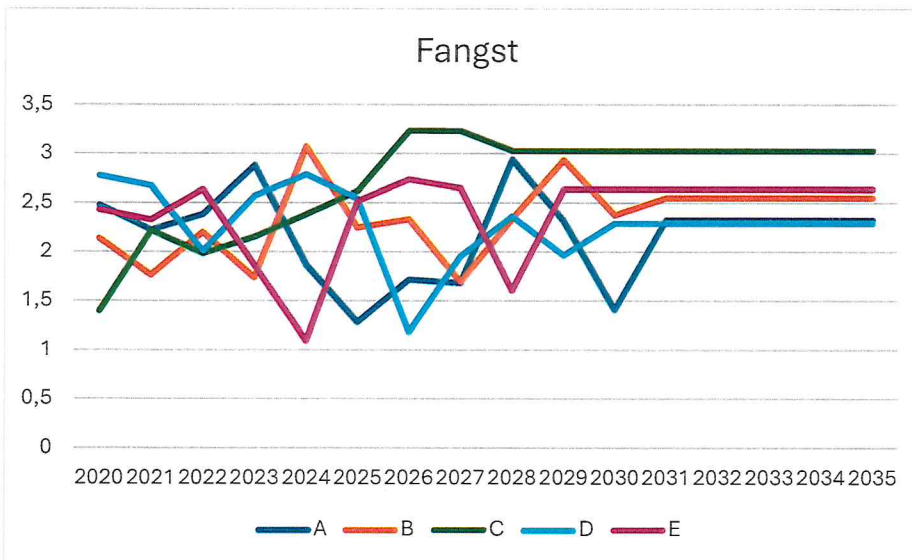


Nu kan vi beregne hver fiskers referencemængde for et givet år.



Vi kan se, at de tilfældigvis har næsten ens referencemængder i 2027 og 2032, og at de gennemsnitligt er stort set ens.

Hvis man antager, at fiskerne overgår til IOK. På den måde, at fra og med år 2028 overgår den fisker som har den største referencemængde til IOK, så fordeler fangsterne sig på følgende måde.



I dette tilfælde startede vi med 5 fiskere, der fangede nogenlunde det samme i gennemsnit. Men fra det øjeblik de alle til IOK så vil fisker D have en kvote der kun er 75% af fisker C's kvote.

Konsekvensen af en sådan model resulterer meget ofte i, at når fiskerne ser hvordan det fungerer i praksis, vil sætte gang i et kapløb om at få de største kvoter. Det vil give et meget intenst fiskeri i årene efter IOK-systemet bliver indført. Ligesom det vil betyde, at de der fisker mindst, vil stille og roligt blive skubbet ud af fiskeriet. Hvis et bosted af tilfældige årsager har fiskere, der ikke fanger ret meget i årene efter systemets indførelse, risikerer det at ende uden kvoter.

Konklusionen er derfor at den foreslåede forvaltningsmodel øger uligheden i fiskeriet.