Baggrundsnotat

Maj, 2021

**Regulering af Grønlands fiskeressourcer og multiple målsætninger**

**Peder Andersen og Jens Paulsen**

**Indledning**

En økonomisk effektiv udnyttelse af Grønlands fiskeressourcer kan sikres ved at anvende et reguleringssystem baseret på IOK (Individuelle Omsættelige Kvoter), jf. Fiskerikommissionens Debatoplæg, 2019, hvor den fiskeripolitiske diamant også er præsenteret. Heri fremgår samtidigt, at der kan være andre hensyn end størst muligt økonomiske udbytte, der ønskes sikret, både på kort og langt sigt. I Debatoplægget p. 30 står følgende: *”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”.*

Et IOK-reguleret fiskeri betyder, at der vil være en tendens til, at de mindst effektive økonomiske fartøjers kvoterettigheder over tid vil overgå til mere økonomisk effektive fartøjer. På samme måde har erfaringerne vist, at den teknologiske udvikling inden for fiskeriet medfører en udvikling mod større fartøjer, og dermed vil der blive færre fartøjer inden for de forskellige fiskerier, men ikke nødvendigvis en forholdsvis større koncentration overmod de største fartøjer. Det afhænger af de enkelte fartøjsgruppers økonomiske effektivitet, som er en kombination af teknologi, priser på fisk og omkostninger, herunder ledelsesmæssige kompetencer.

Det ændrer imidlertid ikke ved, at der kan være afvejninger af økonomiske effektivitet over for andre målsætninger i fiskeripolitikken.

**Målsætninger i fiskeripolitikken**

Der anlægges normalt vægt på følgende forhold for fiskeripolitikken på langt sigt, jf. også fiskerilovens til enhver tid gældende formålsbestemmelser, som kan indeholde bl.a. følgende forhold:

1. Det langsigtede økonomiske overskud.
2. Beskæftigelsen i fiskeriet, i fiskeindustrien og i erhverv, der er afhængige af fiskeriet.
3. Fiskeriets økonomiske betydning i lokale områder, herunder fiskeriets betydning for traditioner og normer.
4. Sikkerheden i udøvelsen af erhvervet.
5. Fiskeriets påvirkning af økosystemer.

***Vedr. a. Det langsigtede økonomiske overskud***

Som det fremgår af Debatoplægget og baggrundsnotater, er et IOK-reguleret fiskeri en effektiv måde at opnå et godt økonomisk udbytte i fiskeriet. Sammenlignet med eksempelvis et olympisk fiskeri vil det betyde mindre kapacitet i fiskeriet og være til fordel for de økonomisk mest effektive fartøjer og rederier.

Lidt forenklet kan det siges, at jo færre restriktioner, der lægges ind i ”diamanten”, dvs. jo større diamanten bliver, jo større bliver det økonomiske overskud, jf. debatoplæggets gennemgang af diamanten.

***Vedr. b. Beskæftigelsen i fiskeriet, i fiskeindustrien og i erhverv, der er afhængige af fiskeriet***

I en fiskeripolitik, hvor der lægges vægt på en høj beskæftigelse i selve fangstsektoren og derved fremme af en beskæftigelsesmålsætning knyttet direkte til fiskeriet, kan der blandt andet pålægges fiskeriet begrænsninger i form af regler for eksempelvis fartøjsstørrelser, fangstmetoder mv. Mindre effektive fartøjer vil, alt andet lige, betyde, at der skal beskæftiges flere fiskere for at opfiske en kvote.

Hvis beskæftigelsen i fiskeindustrien skal tilgodeses, er det nært knyttet til fangstmængde og landingsforpligtigelse. Fangstmængder er her relateret til et biologisk bæredygtigt fiskeri og derfor ikke i modstrid med økonomisk bæredygtigt fiskeri.

En udstedelse af for mange licenser og kvoter, der overskrider en biologisk bæredygtig TAC (total tilladelige fangstmængde), vil derimod på langt sigt modvirke en høj og stabil beskæftigelse i fiskeriet.

Der kan derfor være konflikt mellem at fremme beskæftigelsen i forarbejdningsindustrien ved brug af landingsforpligtigelse og det økonomiske overskud i fiskeriet.

Mht. beskæftigelsen i erhverv, der forsyner fiskeriet, er der flere og modsatte kræfter. Helt overordnet er det i de fleste tilfælde sådan, at et økonomisk bæredygtigt fiskeri er til gavn for følgeerhverv, men en landingsforpligtigelse vil i sig selv kunne være til gavn for følgeerhvervene.

Mulige licensbetingelser for at fremme øget beskæftigelse med lokal arbejdskraft, herunder også unge på fartøjer med forholdsvis høj aflønning, er en mulighed, og anvendelsen af sådanne instrumenter skal afvejes med de mulige vanskeligheder ved at rekruttere veluddannet arbejdskraft. Mulige problemer kan blandt andet imødegås med offentligt-private uddannelsesprogrammer, indarbejdelse af licensbetingelser som på råstofområdet (IBA-aftaler) mv.

***Vedr. c. Fiskeriets økonomiske betydning i lokale områder, herunder fiskeriets betydning for traditioner og normer***

Hvis fiskeripolitikken skal tilgodese og beskytte bestemte lokale områder, traditioner og normer, kan dette ske ved at pålægge fiskerrettigheder nogle specifikke krav. Det er ikke muligt at opstille en udtømmende liste, men her gives en række eksempler:

* Hvis bestemte lokale områder skal tilgodeses og beskyttes, er det forholdsvis simpelt i et IOK-system. Up-front som en del af lovgivningen kan IOK-andele gives med de krav, der især beskytter bestemte områder mod uønskede tilpasninger, der fremmes af et IOK-system.
* Fartøjer og rederier, der er hjemmehørende i bestemte kommuner, byer eller bygder, kan blive pålagt krav om, at der ikke må handles med IOK-andele med nogen uden for det specifikke område. Der kan pålægges landingsforpligtigelse, der er knyttes til specifikke havne osv.
* Ønskes bestemte fartøjskategorier eller fangstmetoder beskyttet eller fremmet, kan kvotetildelingen være reserveret disse og med restriktioner om kun at måtte overdrages til andre, der anvender samme fartøjskategori og fangstmetode. Tilsvarende fremgangsmåde kan anvendes, hvis f.eks. unge fiskeres muligheder skal tilgodeses.

I alle tilfælde er det forholdsvis let at tilgodese sådanne målsætninger ved en introduktion af et IOK-system eller efterfølgende i forbindelse med forlængelser af licenser.

I alle tilfælde er krav, der skal tilgodese lokale områder, traditioner og normer, vigtige at få med i enhver form for tildeling af fiskerirettigheder. Jo flere restriktioner, der lægges ind i et IOK-system, jo større vil de administrative og kontrolmæssige foranstaltninger blive. Sådanne forhold skal således også indgå i den samlede vurdering af de økonomiske og administrative konsekvenser af sådanne restriktioner.

***Vedr. d. Sikkerheden i udøvelsen af erhvervet***

Der kan stilles krav, der fremmer sikkerheden i fiskeriet ved tildeling af fiskerirettigheder, herunder også uddannelsesmæssige krav. Der behøver ikke være nogen konflikter mod sådanne krav og andre hensyn, især ikke, hvis der samtidigt tilbydes de nødvendige muligheder for at opfylde sådanne krav gennem uddannelse og kurser.

***Vedr. e. Fiskeriets påvirkning af økosystemer***

Fiskeriets påvirkningen af økosystemer kan både vedrøre de regulerede bestandene og andre bestande, herunder havpattedyr og fugle, men også bundfauna mv.

Generelt gælder det, at hensyn til disse forhold må være knyttet til betingelserne i de tildelte rettigheder.

I et IOK-baseret system vil hensynet til biologisk bæredygtighed for de regulerede bestande generelt set være en del af fastsættelsen af TAC’erne, medens de øvrige forhold skal håndteres særskilt. Dette gælder også ved andre former for reguleringer. Det kan så være i form af lukkede områder, lukkede perioder, krav om selektivitet eller andre redskabskrav.

**Ingen simpel løsning på afvejning af forskellige hensyn og dertil forbundne dilemmaer**

Når der er multiple målsætninger, finder der ingen simpel ”formel” for valget. Vigtigheden af de enkelte hensyn/målsætninger er i sagens natur har ofte en politisk dimension. Dermed er den vægt, som de enkelte hensyn skal tillægges, ofte knyttet til forhold, hvor der ikke findes simpel eller ”objektiv” formel.

Ligeledes vil vægten på disse forhold også være afhængig af den tidshorisont, der anlægges. Eksempelvis vil betydningen af beskæftigelsen i fiskeriet være afhængig af den aktuelle beskæftigelsessituation og udsigterne fremover, herunder hvordan beskæftigelses- og lønforholdene er i andre erhverv.

Beskæftigelsen ændrer sig erfaringsmæssigt over tid. Der er derfor en risiko for gradvist at forvride økonomien i samfundet ved at søge at detailregulere fiskerierhvervet ud fra arbejdsmarkeds- og regionalpolitiske hensyn.

Disse forhold forstærkes af, at der også i fiskeriet og forarbejdningsindustrien løbende foregår en kraftig teknologisk ændring, der i sig selv trækker i retning af en strukturændring i fiskeriet med mere og mere effektive fartøjer, som med uændrede fangstmuligheder (TAC’er) vil medføre en strukturudvikling i retning af færre fartøjer.

Tilsvarende udvikling foregår i fiskeindustrien, som gradvist har ført til et fald i den samlede beskæftigelse og stigende kompetencekrav i forhold til de ansatte. Denne udvikling må forventes fortsat fremover.

**Løsning af dilemmaer på et oplyst grundlag**

I debatoplægget står følgende: *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”.*

For at kunne beskrive, belyse og synliggøre fordele og ulemper ved andre forhold end snævre økonomiske er det nødvendigt at synliggøre, drøfte og prioritere disse. På grundlag af dette kan så gennemføres en nærmere analyse af konsekvenserne af disse, herunder også de kortsigtede og langsigtede.

I en sådan analyse skal også udviklingen i andre erhverv indgå. Mht. påvirkning af økosystemer bør der ligeledes ske en drøftelse af, hvilke hensyn der især skal være fokus på, herunder også i relation til Grønlands internationale forpligtigelser.