

# Vores fisk - vores velfærd

## DEBATOPLÆG



FISKERIKOMMISSIONEN · november 2019

Den 12. december 2019

## Temaer

- **Baggrund for debatoplægget**
- **Kommissoriet**
- **Bærende principper i forvaltningen af fiskeriet**
- **Fiskeriets økonomiske betydning**
- **Strukturelle udfordringer i fiskerierhvervet**
- **Fiskeripolitikens diamant**
- **Centrale udeståender i det videre arbejde**



# Baggrund for debatoplægget

- Som led i arbejdet med betænkningen har **en enig Fiskerikommission udarbejdet dette debatoplæg.**
- 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.
- **Formålet er at skabe en bred debat** om de muligheder og udfordringer, fiskerisektoren står overfor, og dermed tjene som **inspiration for Fiskerikommissionens videre arbejde.**
- Det betyder ikke, at kommissionen nu kan fremlægge en samlet plan konkrete bud på løsning af konkrete udfordringer, men
- **En lang række principper er drøftet og slået fast**, og kommissionen vil kunne lægge disse principper til grund, når de konkrete forslag til løsninger skal findes.

# Fiskerikommissionen

- 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.

# Fiskerikommissionen

## 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. Lynge
- Revisionselskaberne: Knud Østergaard
- Grønlands Naturinstitut: Helle Siegstad
- Grønlandsbanken: John Jakobsen
- Kommunerne: Palle Frederiksen (Paneeraq Olsen udtrådt d. 16/9 2019)

# Overordnede opgaver i kommissoriet

Det fremgår 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...”*.

# 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.
- **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**.

# Politiske rammer og valg er af afgørende betydning

Fiskeriet er landets absolut vigtigste erhverv.

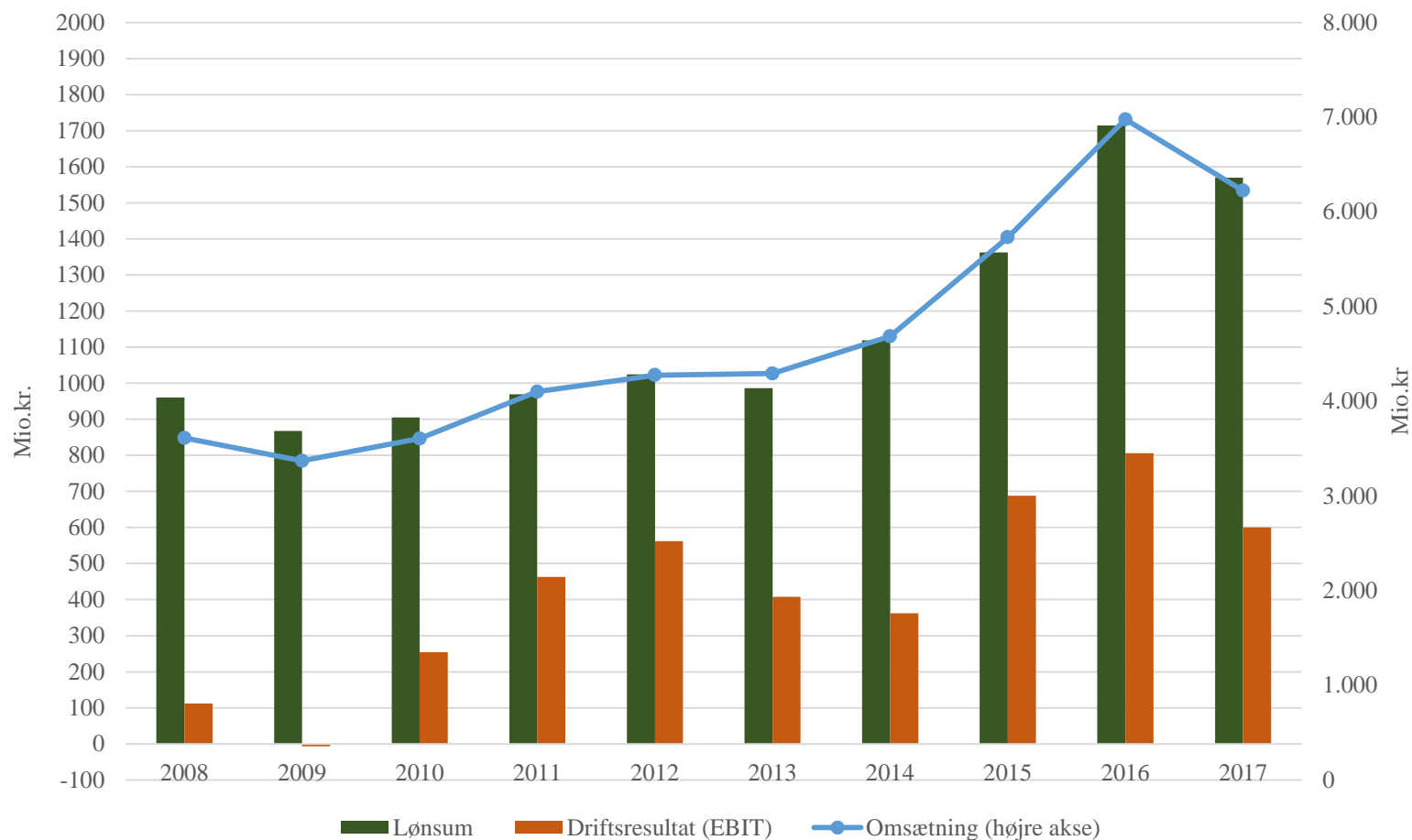
- Derfor er kvaliteten af den måde, som vi forvalter den fælles ressource på, af meget stor betydning for velstand, velfærd og udviklingen af samfundet.
- De valg, der træffes politisk om den fremtidige forvaltning, har **vidtrækkende konsekvenser** for hele samfundet.

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



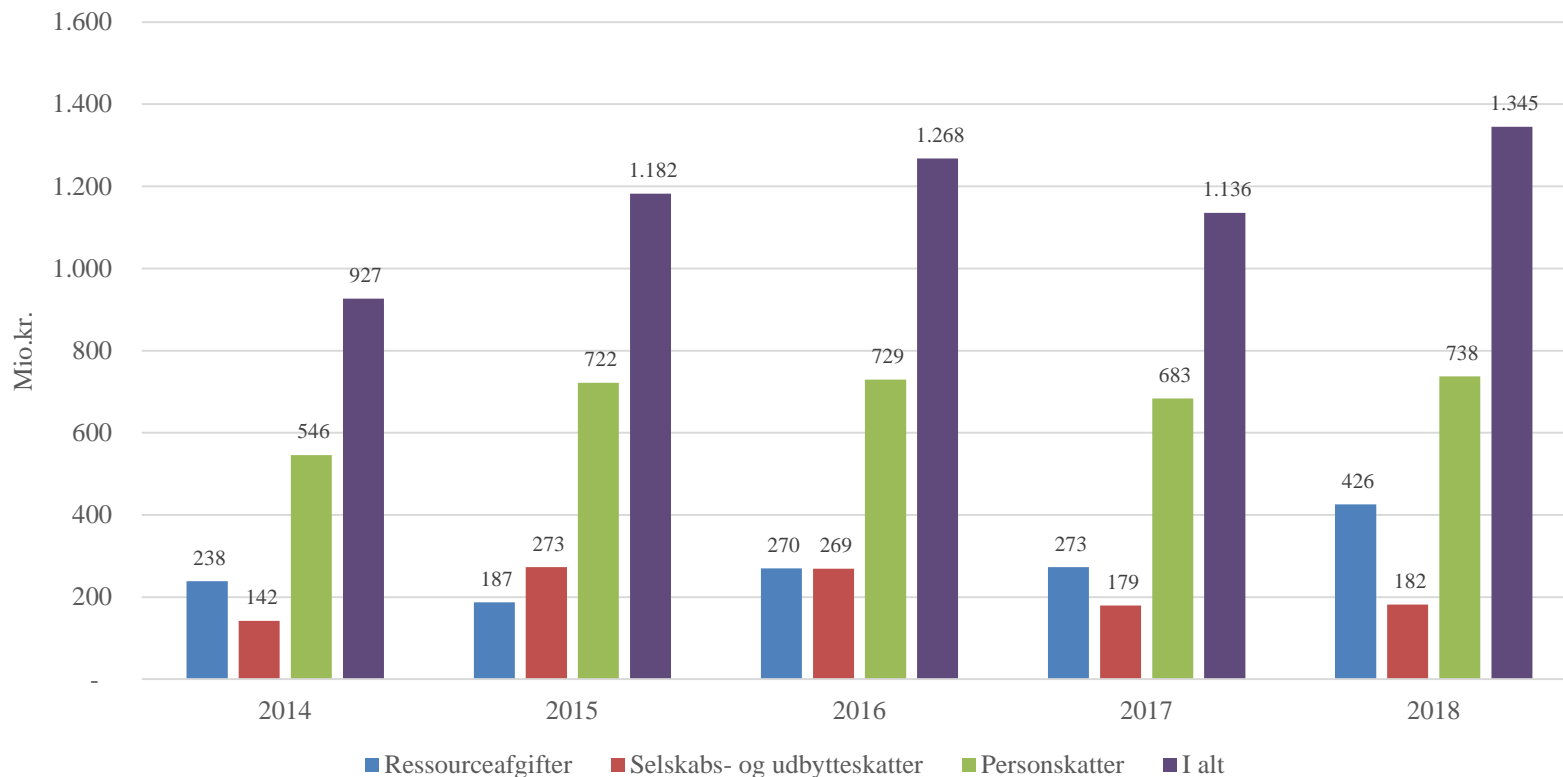
# Fiskeriets økonomiske betydning kan næsten ikke overdrives (I)

## Den samlede økonomi i det grønlandske fiskerierhverv



# Fiskeriets økonomiske betydning kan næsten ikke overdrives (II)

## Offentlige indtægter fra skatter og ressourcerenteafgifter på fiskerierhvervet, 2014-2018



**Ca. 95 % af Grønlands vareeksport stammer fra fisk og skaldyr**

# Biologisk og økonomisk bæredygtighed som afsæt

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.

# Principper om biologisk bæredygtighed

## Biologisk bæredygtighed som fundament for fiskeriforvaltningen

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

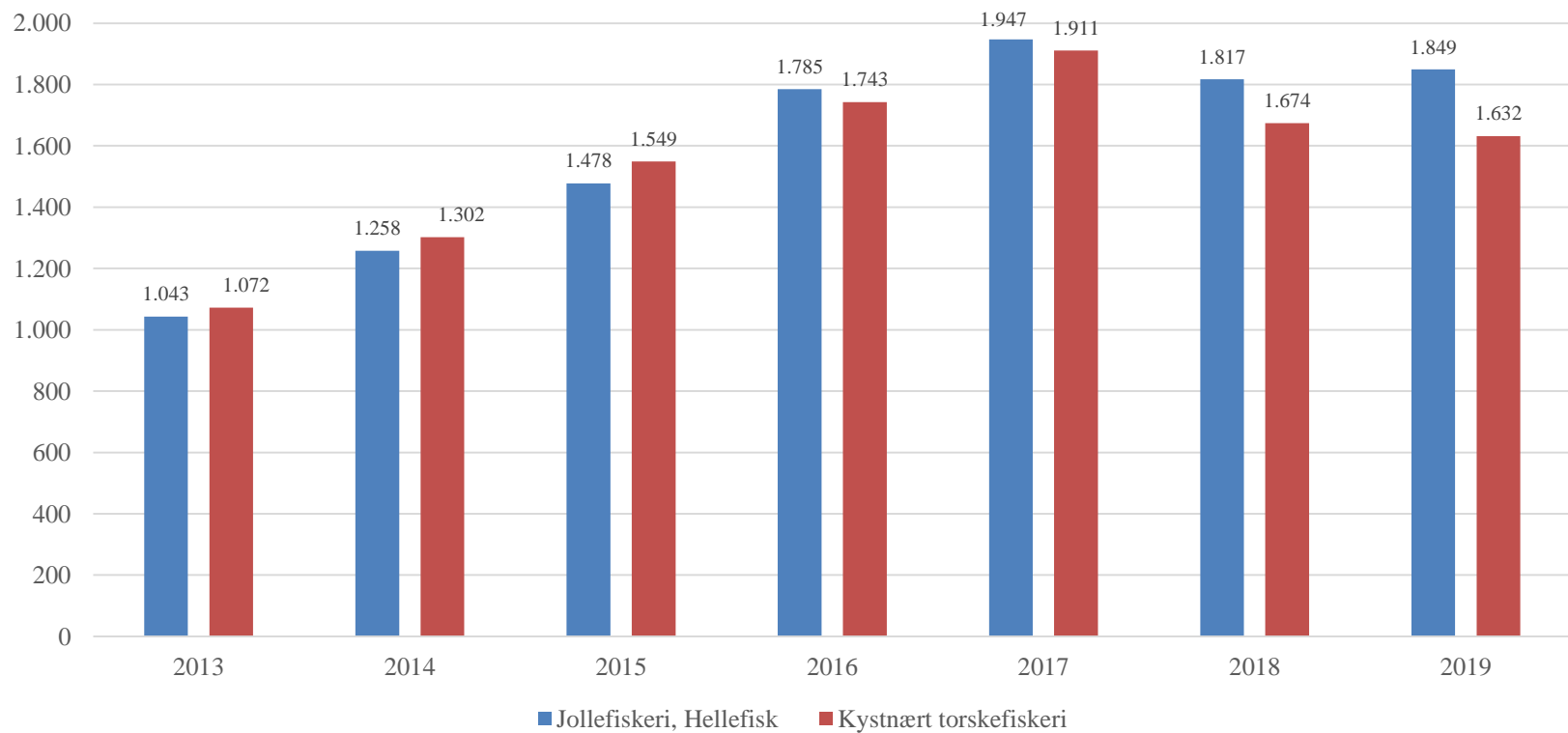
- *TAC (Total Tilladte Fangstmængder) og dertil svarende kvoter skal ikke overstige de mængder, der kan sikre en langsigtet reproduktion af bestanden.*
- *Biologisk rådgivning på højt niveau med afsæt i bestande.*
- *Lovfæstning af, at der skal være forvaltningsplaner, der udvikles i samarbejde mellem 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 **armslængde-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.

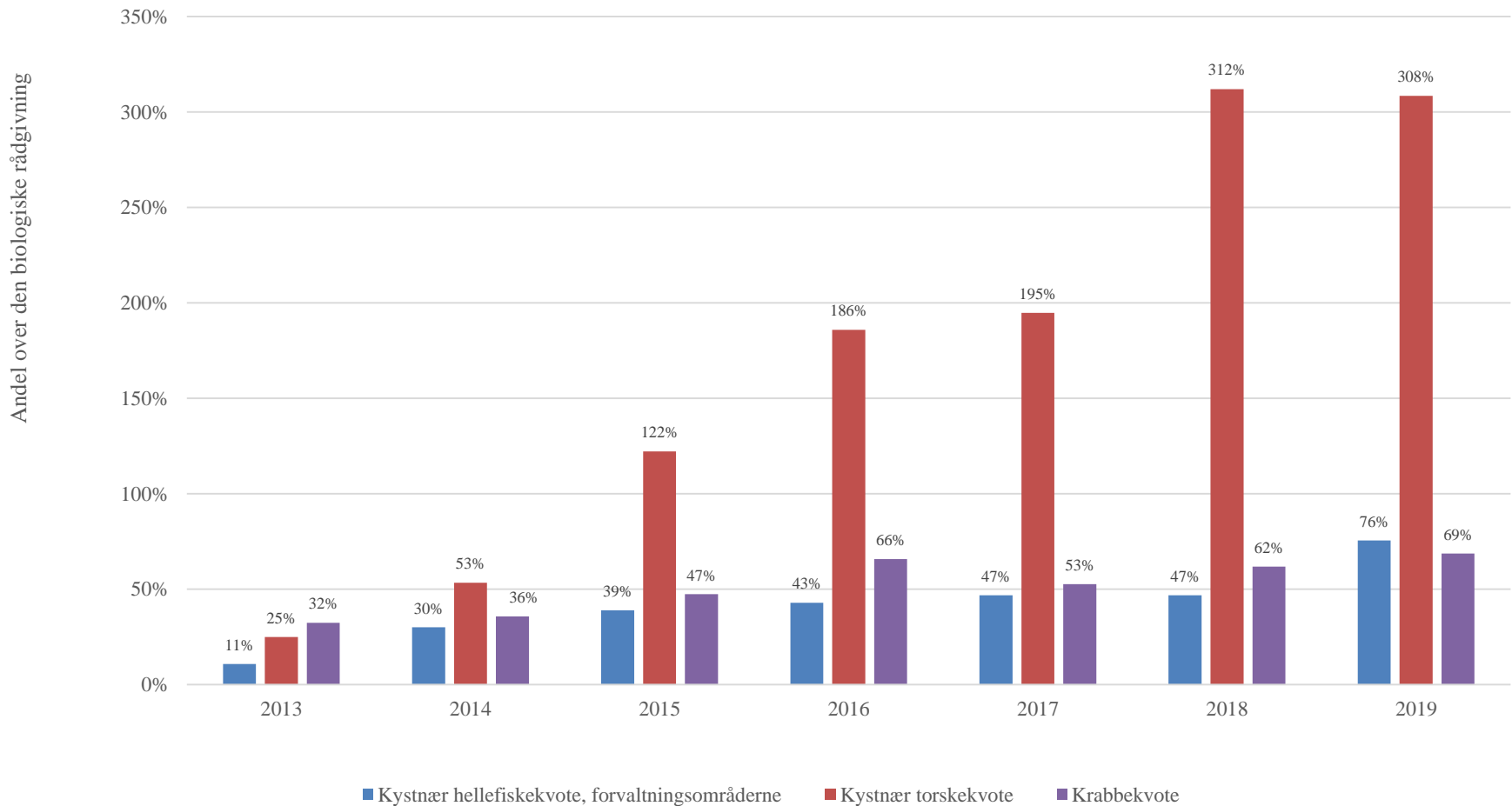
# Strukturelle udfordringer i fiskerierhvervet (I)

## Udvikling i udstedte licenser i det kystnære torskefiskeri og jollefiskeri efter hellefisk, 2013-2019



# Strukturelle udfordringer i fiskerierhvervet (II)

## Kvoter over den biologiske rådgivning på udvalgte bestande, 2013-2019



# Principper om økonomisk bæredygtighed

## Muligheder for vækst og udvikling omkring fiskerierhvervet

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.** 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.*

# Fiskeripolitikens diamant

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.

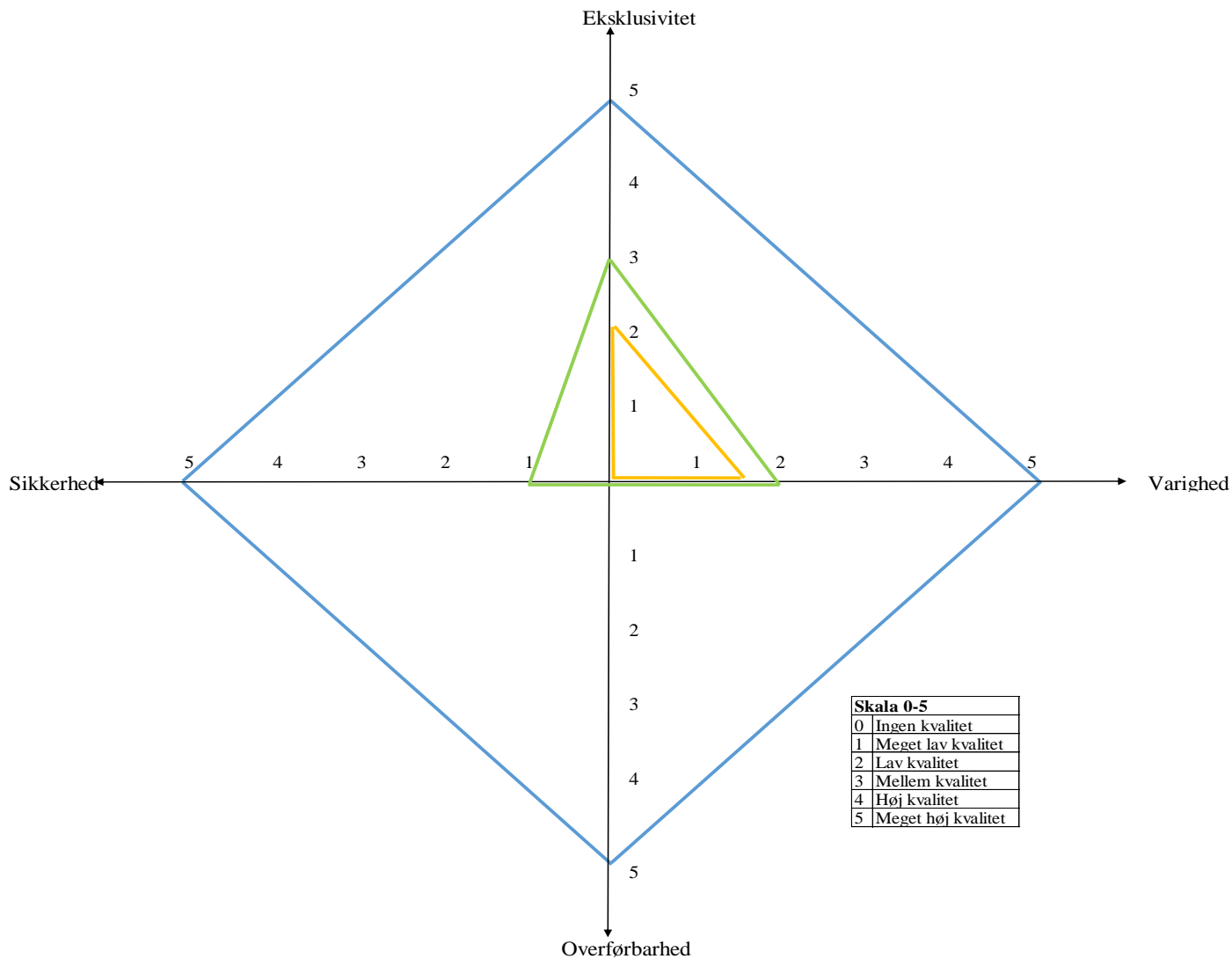
De fire egenskaber for fiskeripolitikken, ofte kaldet diamantens fire egenskaber, består af:

- ***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.
- ***Overførbarehed 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.

Jo højere, der scores på hver af dem, desto større vil det økonomiske overskud, herunder ressourcerenten ved fiskeriet blive på lang sigt, fordi fiskeriet bliver mindre usikkert, da der bedre kan planlægges på lang sigt, og det bliver samtidigt billigere at finansiere nye investeringer og omlægnings.



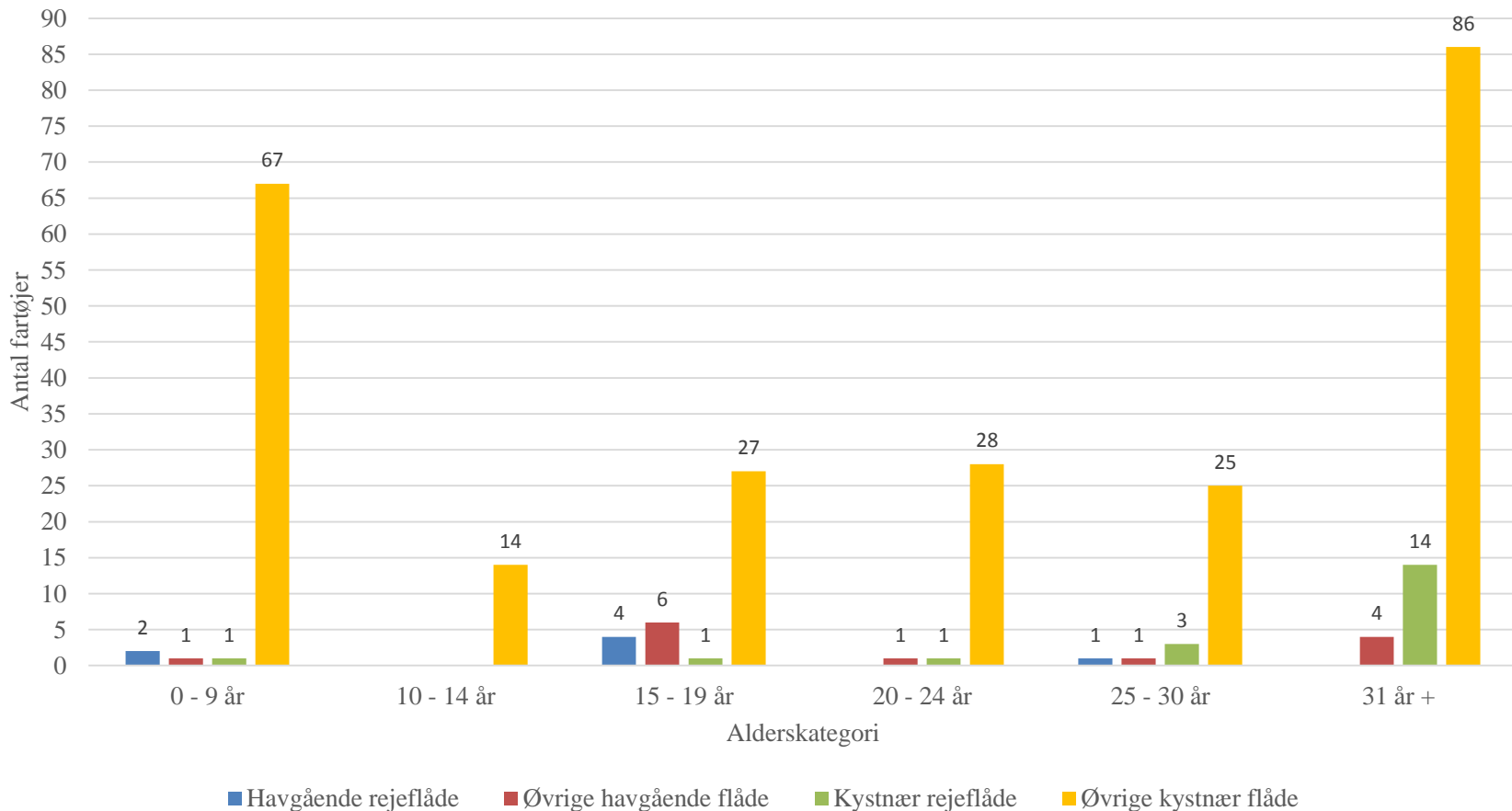
# Fiskeripolitikkenes diamant – på udvalgte fiskerier



Perfekt ejendomsret. —————  
 Havgående rejefiskeri og kystnært fiskeri efter rejer og hellefisk (med fartøjer over 6 meter). —————  
 Havgående fiskeri efter hellefisk, torsk, rødfisk og pelagiske arter samt fiskeri efter kammuslinger. —————  
 Kystnært fiskeri efter hellefisk, torsk, rødfisk, stenbider og krabber. —————

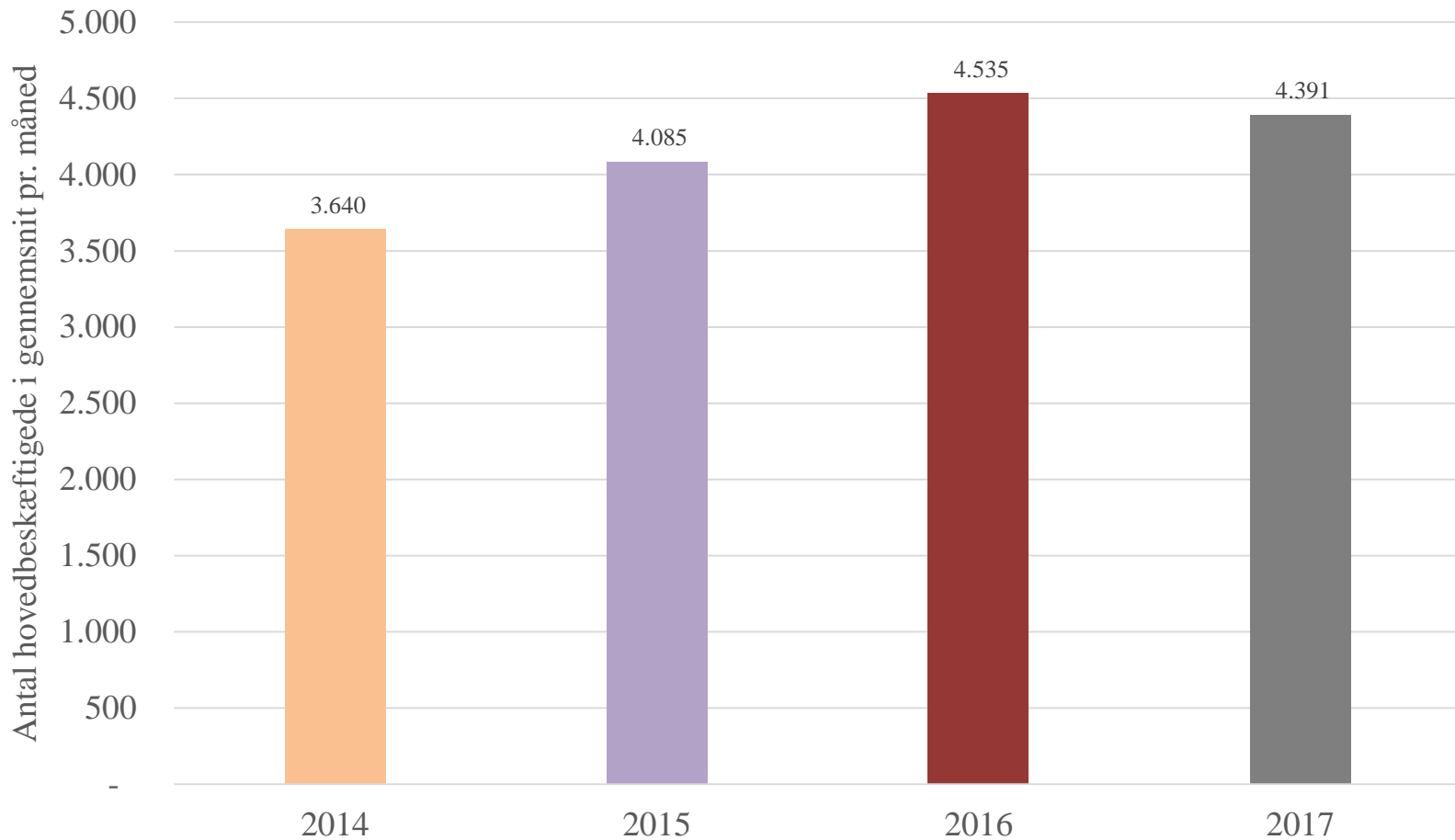
# Strukturelle udfordringer i fiskerierhvervet (III)

## Fiskeflådens aldersfordeling (registrerede fartøjer over 6 m), oktober 2019



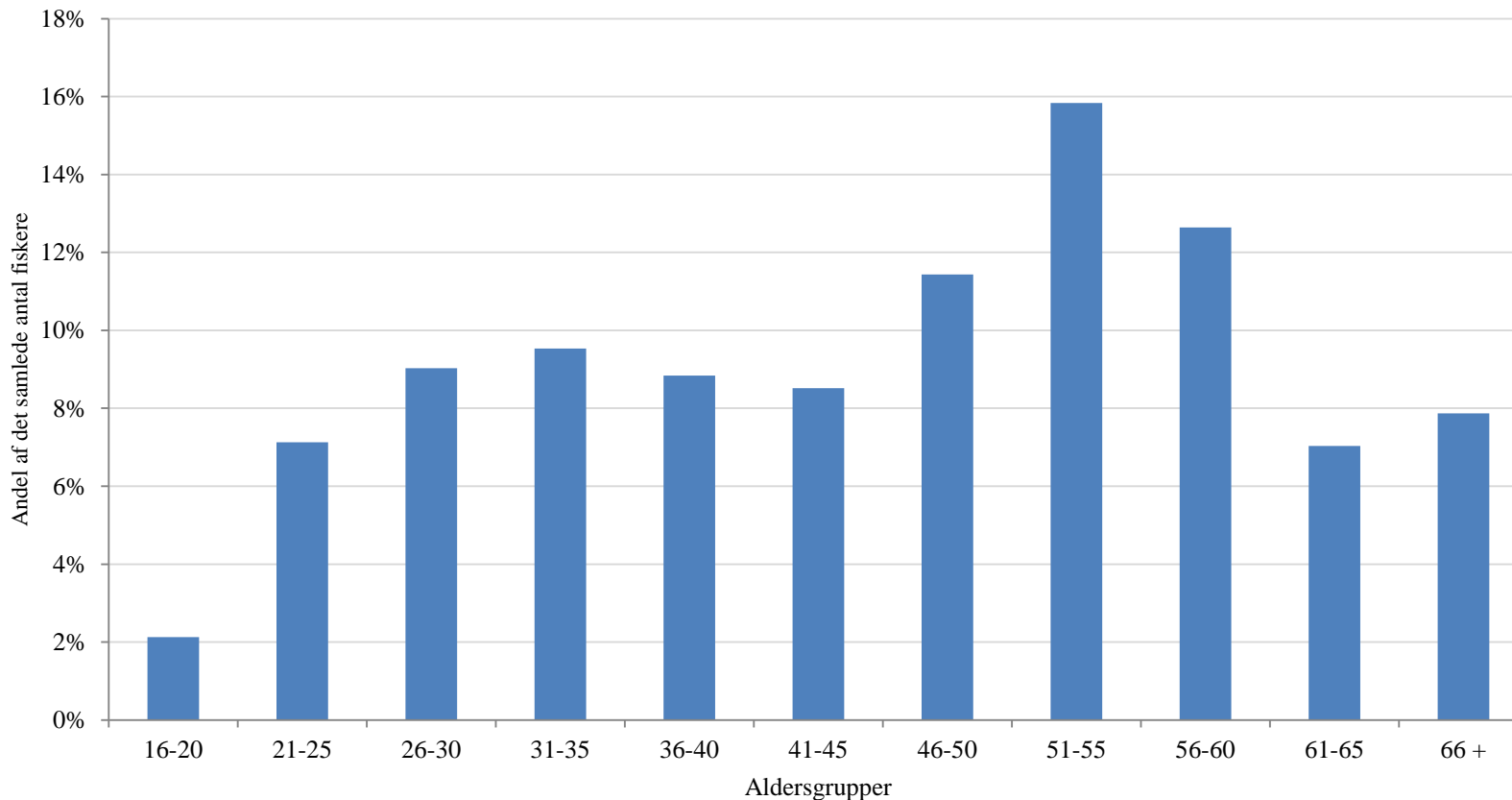
# Strukturelle udfordringer i fiskerierhvervet (IV)

## Beskæftigelse i det grønlandske fiskeri, 2018



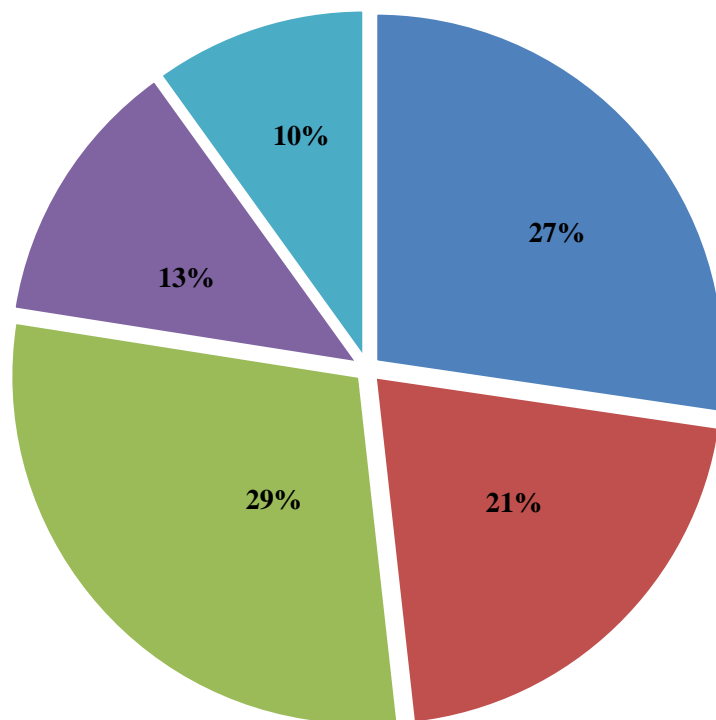
# Strukturelle udfordringer i fiskerierhvervet (V)

## Aldersfordeling for selvstændig erhvervsdrivende fiskere, 2018



# Strukturelle udfordringer i fiskerierhvervet (VI)

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



■ 0-5 tons ■ 5-10 tons ■ 10-20 tons ■ 20-30 tons ■ 30 tons +

# Principper vedrørende kontrol

## Effektiv fiskerikontrol

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

- *Et system, 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.

# Forvaltning baseret på bedre data og øget offentlig indsigt

## Data og datagennemsigtighed i forhold til fiskeriforvaltningen og offentligheden

### Anbefalinger:

- *Det politiske ønske om øget transparens i fiskeriets data bør 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 i debatoplægget foreslåede supplerende data til henholdsvis forvaltningsformål og til brug for offentligheden om fiskeriet bør indgå i de videre overvejelser.*

## Opsummering af udfordringer – i især det kystnære fiskeri

- Væsentlige dele af især det kystnære fiskeri er funderet på kvoter, der må betegnes som en ikke-bæredygtig ressourceforvaltning (rejer og stenbider er positive undtagelser).
- Der er en overkapacitet i dele af det kystnære fiskeri, som dels giver et pres på ressourcen, dels gør at mange har små indkomster.
- Et-årige licenser og olympisk fiskeri giver dårlig kapacitetsudnyttelse og problemer med investeringsplanlægning og finansiering.
- Risiko for kollaps i fangster i nogle bestande med deraf følgende mulige store samfundsmæssige tab, både økonomiske og beskæftigelsesmæssige.
- Forældet flådestruktur i store dele af det kystnære fiskeri og problemer med at sikre adgang til finansiering, blandt andet som konsekvens af ovenstående.
- Uudnyttet potentiale for at optimere ressourcerenten i det kystnære fiskeri og dermed for at øge beskatningsgrundlaget.



# Opsummering af udfordringer – i især det havgående fiskeri

- Gennemgående god overensstemmelse mellem ressourcegrundlag og kapacitet, som også har ledt til en høj indtjening. Bagsiden af medaljen er, at fiskeriet er blevet koncentreret på få hænder, og det er blevet vanskeligt for nye aktører at komme ind i erhvervet.
- Stadig et-årige licenser i fiskeriet efter hellefisk, torsk og pelagiske arter.
- Vertikal integration med ejerskab i såvel den kystnære og havgående flåde, som i indhandling og produktion kan give fordele, men også risikere at være en bremse på udviklingen af den kystnære flåde gennem lave priser og bindinger.
- Udtalt behov for at importere arbejdskraft på trawlerne til broen og maskinrummet.
- Lovmæssige begrænsninger i adgang til finansiering og høje kapitalkrav indebærer en risiko for at vanskeliggøre generations- og ejerskifter i det havgående fiskeri og dermed gradvist at reducere effektiviteten i erhvervet. Det indebærer samtidig en risiko for stråmandsvirksomhed.
- Den meget høje indtjening i store dele af det havgående fiskeri nødvendiggør, at der sikres en fair beskatning af ressourcerenten, hvorfor rammevilkårene for beskatningen heraf er vigtig.

# Centrale udestående temaer (I)

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.

- **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 u hensigtsmæssig stor koncentration af licensrettighederne eller lukke af for adgang for nye aktører.*

- **Identifikation af de reelle dilemmaer**, 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.

## Centrale udestående temaer (II)

Behov for svar på en række vigtige spørgsmål, som kommissionens fortsat arbejder med:

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.*
- *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.*

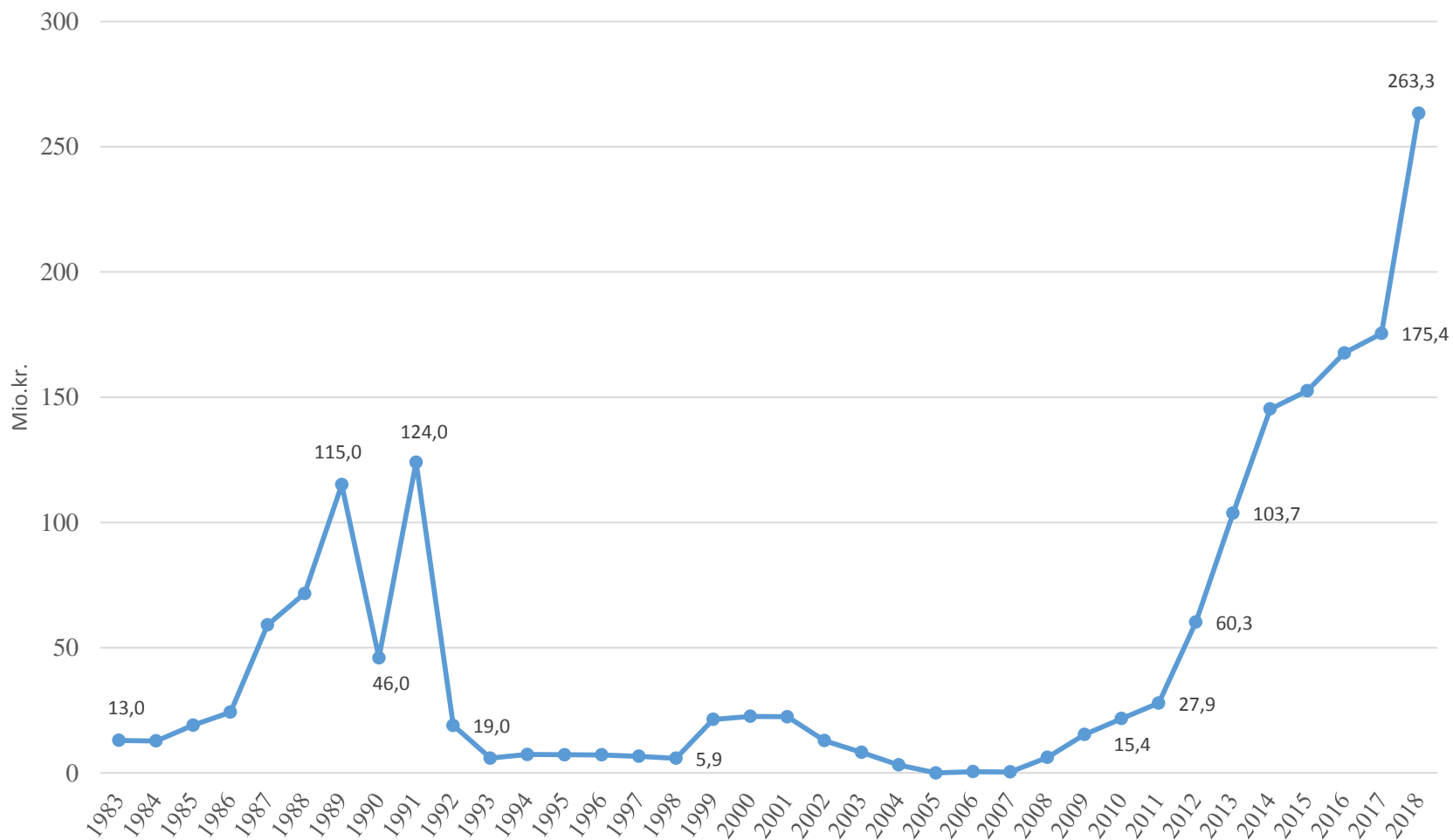
Sikring af den nødvendige gennemsigtighed ved tildeling af licenser og eventuelle krav om landingspligt og tilladelse til indsættelse af indhandlingsfartøjer.

Herunder skal afvejningen af økonomiske og lokale sociale/arbejdsmarkedsmæssige 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<sup>27</sup>.

# Ændringer af rammebetingelser for fiskerierhvervet skal ske med omtanke

## Udvikling i provenu fra ressourceafgift på rejer



# Det videre arbejde frem mod den endelige betænkning

## Fiskerikommissionens arbejde er langt fra færdigt

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.

# Qujanaq!

